

Université de Lyon — Faculté de Droit

DU

CONTROLE DES CONTRIBUABLES

sur les

Actes des Conseils Municipaux engageant
les Finances communales

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(Sciences Politiques et Économiques)

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE DEVANT LA

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE LYON

Le Mardi 29 Novembre 1904, à 2 heures

PAR

HENRI CHABANON

LYON

IMPRIMERIE PAUL LEGENDRE & C^{ie}

14, rue Bellecordière, 14

1904

Université de Lyon — Faculté de Droit

DU

CONTROLE DES CONTRIBUABLES

sur les

Actes des Conseils Municipaux engageant
les Finances communales



THÈSE POUR LE DOCTORAT

(Sciences Politiques et Économiques)

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE DEVANT LA

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE LYON

Le Mardi 29 Novembre 1904, à 2 heures

PAR

HENRI CHABANON



LYON

IMPRIMERIE PAUL LEGENDRE & C^{ie}

14, rue Bellecordière, 14

—
1904

UNIVERSITÉ DE LYON

FACULTÉ DE DROIT DE LYON

MM.

- CAILLEMER, C. , I. , doyen, professeur de Droit civil, correspondant de l'Institut.
- MABIRE, , I. , professeur honoraire.
- THALLER, I. , professeur honoraire.
- AUDIBERT, I. , professeur honoraire.
- GARRAUD, I. , professeur de Droit criminel.
- APPLETON (Charles), I. , professeur de Droit romain.
- FLURER, I. , professeur de Droit civil, assesseur du doyen.
- COHENDY, , I. , professeur de Droit commercial.
- PIC, I. , professeur de Droit international public.
- APPLETON (Jean), A. , professeur de Droit administratif.
- LAMBERT, A. , professeur d'histoire générale du Droit français.
- BOUVIER, A. , professeur de Science financière et de Législation française des finances.
- LAMEIRE, I. , professeur d'histoire du Droit public.
- JOSSERAND, A. , professeur de Droit civil.
- BROUILHET, A. , professeur d'Economie politique.
- HUVELIN, professeur de Droit romain.
- LÉVY (procédure civile et législation rurale).
- GONNARD, agrégé (Sciences économiques).
- BECQ (I.), I. , secrétaire.
- CLÈRE, A. , commis.
-

JURY DE LA THÈSE

- Président :* M. Jean APPLETON, professeur ;
- Assesseurs :* { M. LAMEIRE, professeur ;
M. BROUILHET, professeur.

A mon Père et à ma Mère

*En témoignage de profonde affection
et de sincère reconnaissance*

A ma Sœur

BIBLIOGRAPHIE

- ARMINJON. — *L'Administration locale de l'Angleterre*, revue du Droit public, avril 1896.
- ODILON BARROT. — *De la Décentralisation et de ses effets*, 1861.
- BERTHÉLEMY. — *Traité de Droit administratif*, 2^e édit., 1902.
- BLOCK. — *Dictionnaire de l'Administration française*, v. Commune, 1881-1887.
- BLOCK. — *Les Communes et la Liberté*, 1876.
- BRISSAUD. — *Le Referendum en Suisse*, Revue gén. du Droit, 1888.
- P. DESCHANEL. — *La Décentralisation*, 1895.
- DUCROCQ. — *Etudes sur la loi municipale*, 1886.
- DUCROCQ. — *Cours de Droit administratif*, 7^e édit., 1897.
- DURAND DE NANCY. — *Nouveau guide pratique des maires*, Paris, 1870.
- HAURIU. — *Fréçis de Droit administratif*, 3^e et 4^e édit.
- ALEX. DE HAYES. — *Etude sur la réforme de l'administration locale en Angleterre*, Bull. soc. de législ. comparée, 1895.
- JACQUELIN. — *Les principes dominants du contentieux administratif*, 1896.
- LAFERRIÈRE. — *Traité de la Juridiction administrative*, 1896, 2^e édit., II.
- P. LEROY-BEAULIEU. — *L'Administration locale en France et en Angleterre*.

- P. LEROY-BEAULIEU. — *La Question des finances locales et la situation des communes en France*, « Econ. Fr. » du 26 janvier 1889.
- P. LEROY-BEAULIEU. — *La Réforme municipale*, « Revue des Deux-Mondes », 15 mai 1871.
- DE LUÇAY. — *La Décentralisation*, 1895.
- MORGAND, — *La Loi municipale*, 2 vol., 1902.
- Nouvelle loi municipale* (Imp. du Journal Officiel, Paris 1884).
- OBERHOLTZER. — *The referendum in America*. — *Appréciation de Saleilles*, Revue de Dr. pub., octobre 1894.
- PASCAUD. — *Le Referendum communal*, « Econ. Fr. », 16 février 1889.
- PASCAUD. — *Un projet de réforme communale*, « Econ. Fr. », 17 mars 1883.

THÈSES

- HENRI BAYLE. — *Le Referendum*, Lyon 1900.
- BENNER. — *Intervention directe des électeurs dans la gestion des affaires municipales*, Montpellier, 1897.
- DESBATS. — *Le Budget municipal*, Bordeaux, 1895.
- ROUCHON. — *La Décentralisation municipale*, Lyon, 1900.

RÉPERTOIRES ET PÉRIODIQUES

- Annuaire de Législation étrangère, 1878.
- Annuaire statistique du ministère des finances, 1903.
- BEQUET. — Répertoire de droit administratif, v. Commune 1886-1887.
- Bulletin municipal officiel de la ville de Paris, 1892.
- Bulletin soc. de législ. comparée, 1895.
- DALLOZ. — Répertoire général et supplément, V^e Commune.
- DALLOZ. — Périodique.
- Le Droit*, 1901.
- Economiste Français*, 1883 et 1889.

FUSIER et HERMANN. — V^o Commune, *Contribuable*.

Journal des Débats, 10 avril 1901.

Journal de Droit administratif.

Journal Officiel.

LEBON. — Recueil des arrêts du Conseil d'Etat, année 1901.

Revue de Droit public, 1894 et 1901.

Revue générale d'administration, années 1889, 1892, 1897
1901, 1903.

Revue des Deux-Mondes 1871.

Revue générale du Droit 1888.

SIREY. — Périodique.

Le Temps, 13 janvier 1895.

INTRODUCTION

La gestion et l'assiette des finances locales, et en particulier des finances communales, est une question à l'ordre du jour, et l'on s'en occupe actuellement partout, en France, en Allemagne, en Amérique.

La présente étude a pour objet de rechercher comment se manifeste le contrôle des contribuables sur les deniers communaux, plus exactement sur les actes des conseils municipaux engageant les deniers communaux. Depuis, en effet, le début du XIX^e siècle jusqu'à nos jours, les dépenses et les dettes communales ont augmenté dans des proportions considérables, et quelques faits précis sont tout d'abord indispensables à rappeler pour montrer leur progression continue. Nous empruntons à l'ouvrage sur la Décentralisation, du comte de Luçay, les renseignements statistiques suivants concernant cette progression au cours du siècle dernier.

D'après le comte de Luçay (1), le total des budgets municipaux en 1806, était de 60.874.123 francs. Il y

(1) Comte de Luçay. La Décentralisation, page 90 et sq.

avait alors 194 villes ayant plus de 20.000 francs de revenus; ces villes comptaient 3.612.911 habitants et leurs budgets se soldaient en dépenses par 40.810.437 francs, en recettes par 41.154.329 francs. Paris figurait dans ces chiffres pour une population de 547.556 habitants, 18.392.274 francs de recettes ordinaires et 17.421.579 francs de dépenses de même nature. Sa dette ne dépassait pas 1.500.000 francs. Celle des 30 grandes villes se chiffrait ensemble par la somme insignifiante de 2.893.271 francs.

Trente ans plus tard, c'est-à-dire en 1836, toutes les communes, Paris excepté, au nombre de 37.232, avaient 100.848.990 francs de recettes ordinaires et 83.830.926 francs de dépenses de même nature : mais, en même temps les dépenses extraordinaires s'élèvent à 33.962.204 francs, et le produit des centimes extraordinaires imposées pour les couvrir à 4.690.558 francs. Le surplus était fourni, soit par des emprunts, coupes extraordinaires, aliénation d'immeubles, soit par l'excédent des recettes ordinaires. 374 communes seulement se trouvaient grevées d'emprunts pour une somme totale de 19 millions et demi.

Le budget de la ville de Paris, dont la population atteignait à peine 900.000 âmes, se balançait en recettes par 42.058.500 francs. Les dépenses ordinaires 31.857.021 francs.

Au moment de l'élaboration de la loi municipale du 24 juillet 1867, une enquête statistique, analogue à celle effectuée en 1836, fut faite sur l'initiative du ministère de l'intérieur, et les résultats relatifs à l'année 1862 ont constaté une progression bien plus

considérable que celle de la période antérieure (1806-1836).

Les recettes ordinaires des 37.105 communes de l'Empire, Paris excepté, s'étaient élevées, en 1862, à 291.899.431 francs; les recettes extraordinaires à 149.517.159 francs, c'est-à-dire que, par rapport à 1836, les premières avaient presque triplé et les secondes plus que quintuplé.

Les dépenses ordinaires avaient été, pour le seul exercice 1862, de 256.954.948 francs et les extraordinaires de 193.283.419 francs.

Quant à la ville de Paris, la loi de 1859, en lui annexant les communes suburbaines, avait porté sa population à 1.667.841 âmes, son budget ordinaire à 117 millions en recettes et 64 millions en dépenses. Les dépenses extraordinaires s'élevèrent en 1862, à 98 millions et demi.

Sa dette atteignait, au 31 décembre 1862, 342 millions et demi.

Le rapport du ministère de l'intérieur, en date du 20 mars 1865, sur les résultats de l'enquête de 1862, imputait l'énorme progression qui y était constatée, comparativement à 1836, d'une part à l'accroissement de la population, de l'autre au développement de la richesse publique. Pour être complet, il eût dû y ajouter une autre cause de beaucoup la plus grave : l'exagération donnée sous l'impulsion, voire même les injonctions du pouvoir central, aux travaux publics, aux entreprises d'une utilité communale plus ou moins contestable. Accentuée davantage encore dans les dernières années de l'Empire, l'exagération a abouti,

de nos jours, aux gaspillages financiers, aux folies scolaires, qui ont obéré pour un demi-siècle au moins les budgets communaux.

Enfin nous extrayons des derniers documents officiels le tableau ci-joint, qui montre la progression des dépenses des communes françaises pendant ces dernières années (1).

ANNÉES	DÉPENSES COMMUNALES	DETTES COMMUNALES
1891	675.009.000 fr.	3.224.088.000 fr.
1892	688.066.000 fr.	3.293.964.000 fr.
1893	709.593.000 fr.	3.319.852.000 fr.
1894	719.690.000 fr.	3.296.916.000 fr.
1895	730.380.000 fr.	3.514.436.000 fr.
1896	740.146.000 fr.	3.515.153.000 fr.
1897	751.770.000 fr.	3.511.984.000 fr.
1898	755.461.000 fr.	3.644.383.000 fr.
1899	763.882.000 fr.	3.682.314.000 fr.
1900	794.120.000 fr.	3.881.352.000 fr.
1901	794.311.000 fr.	3.848.973.000 fr.
1902	806.244.000 fr.	3.838.591.000 fr.

Tels sont les faits dans leur brutalité. A quoi faut-il attribuer la progression des dépenses et des dettes communales ?

Il est juste de dire que des services publics nouveaux ont été créés au cours du siècle dernier, et que les

(1) Annuaire statistique de la France, 1903, p. 501.

dépenses d'instruction publique, d'assistance, de travaux publics ont augmenté au plus grand profit du progrès et de la civilisation. C'est là un point indiscutable, qu'il ne viendrait à l'esprit de personne de mettre en doute.

Mais, malheureusement, il est d'autres causes, signalées depuis longtemps par la doctrine ; il se commet des abus, parfois des malversations dans la gestion des deniers communaux, et ce, même plus que dans la gestion des finances nationales. « La tentation à l'entraînement y est peut-être plus grande, dit P. L. Beaulieu (1). L'amour du clocher y couvre, en quelque sorte, d'un prétexte honnête et décent, le gaspillage. Puis de généreuses illusions philanthropiques font voter imprudemment des dépenses que l'on qualifie de reproductives et dont beaucoup ne méritent guère ce nom. L'instruction publique, les mairies, les chemins exercent, sur les administrateurs locaux, une séduction en partie légitime, en partie fort exagérée et condamnable ».

M. Hauriou, dans une note que nous aurons à citer bien souvent, dit de son côté : « Les assemblées démocratiques sont dépensières, parce qu'elles ont une clientèle électorale à satisfaire ; elles ont une tendance à créer des emplois inutiles, à organiser des services coûteux, à donner des fêtes où l'argent des contribuables se volatilise en feux d'artifices ; elles ne s'oublient

(1) P. L.-BEAULIEU. — La Gestion des finances locales et la Situation des communes en France (*Economiste* du 26 janvier 1889).

point elles-mêmes d'ailleurs, et on leur sait plusieurs moyens de tourner la règle de la gratuité du mandat de conseiller municipal » (1). Et alors, avec une fine ironie, M. Hauriou cite l'exemple d'une petite ville dotée d'un magnifique château, qui, en vertu des volontés du testateur, devait être transformée en hôpital; le Conseil municipal où étaient représentés tous les corps de métiers s'empressa de faire faire des réparations dont le bénéfice allait, en théorie à des hommes de paille, en fait aux conseillers eux-mêmes; les revenus du château et des métairies léguées également par le *de cujus* étaient absorbés en entier et l'hôpital ne s'ouvrirait jamais.

« Il se commet ainsi, ajoute l'auteur, non pas dans
« les communes rurales, non pas dans les grandes
« villes, mais particulièrement dans les petites villes,
« beaucoup de gabegies, et dans les hautes sphères
« gouvernementales, on les connaît parfaitement.
« Cependant l'administration préfectorale et le minis-
« tre de l'intérieur laissent faire. »

Comment éviter un état de choses aussi préjudiciable? Un moyen unique se présente : organiser un contrôle rigoureux sur la gestion des finances communales.

Or, ce contrôle peut être envisagé à deux points de vue bien différents : ce peut être, soit le contrôle par une autorité supérieure, qui sera tutrice des intérêts communaux, soit le contrôle par les premiers et principaux intéressés, c'est-à-dire par les contribuables.

(1) Note sous Cons. Et., 29 mars 1901. S. 1901, 3, 73.

Le premier existe dans notre législation depuis l'an VIII ; le préfet a la tutelle des communes, et cette tutelle est encore sensiblement la même que celle du premier Empire, qui avait eu pour but de mettre fin à l'incurie résultant des administrations collectives de départements et de districts.

« Au début du siècle, dit M. Berthélemy, ce n'est que par la centralisation telle que l'Empereur l'a comprise, que l'unité nationale pouvait être assurée et que les idées modernes pouvaient triompher des traditions dont on voyait bien le défaut, mais dont on aurait quand même subi l'ascendant. Mais ce que réclamaient les besoins de l'époque impériale a cessé de répondre aux nôtres » (1).

Sans doute, le législateur a-t-il voulu atténuer le rigorisme excessif du système de l'an VIII, par des mesures décentralisatrices nombreuses (lois des 21 mars 1831, 22 juin 1833, 18 juillet 1837, décret du 25 mars 1852, lois des 5 mai 1855, 24 juillet 1867, 14 avril 1871, 20 janvier 1874, 12 août 1876, 28 mars 1882, 5 avril 1884, 7 avril 1902, etc.), mais cette décentralisation, augmentant les pouvoirs des Conseils municipaux, a, malheureusement, de sérieux inconvénients (2), et n'a pas modifié dans son principe la tutelle administrative

(1) BERTHÉLEMY. — Traité de Droit administratif, 1902, p. 88.

(2) C'est ainsi qu'une loi récente du 7 avril 1902 a modifié les art. 141 et sq de la loi de 1884, de la façon suivante :

« ART. 141. — Les Conseils municipaux votent les centimes additionnels dont la perception est autorisée par les lois.

« Ils peuvent aussi voter trois centimes extraordinaires, exclusivement affectés aux chemins vicinaux ordinaires et trois centimes extraordinaires affectés aux chemins ruraux reconnus.

de l'an VIII. Or, cette tutelle administrative n'est pas, à l'heure qu'il est, un contrôle suffisant sur les finances communales, et l'on peut dire que « les conditions d'une décentralisation véritable exigent que la tutelle administrative soit confiée à un juge, parce que le juge est le seul garant possible d'une liberté » (1).

« Ils peuvent, en outre, voter des centimes pour insuffisance de revenus appliqués à des dépenses ordinaires, ou des centimes destinés à des dépenses extraordinaires, dans la limite du maximum fixé chaque année par le Conseil général.

« Ils peuvent voter également les emprunts remboursables sur les impositions ci-dessus ou sur les ressources ordinaires dont l'amortissement n'excédera pas trente ans.

« ART. 142. — Les Conseils municipaux votent, sauf approbation du préfet, les contributions pour insuffisance de revenus ou pour dépenses extraordinaires qui dépassent le maximum fixé par le Conseil général, et les emprunts remboursables sur ces impositions dont l'amortissement n'excédera pas trente ans ».

Le nouveau texte élargit d'une façon très considérable les attributions des Conseils municipaux qui, auparavant, ne pouvaient voter qu'un nombre déterminé de centimes extraordinaires pour les chemins ruraux et vicinaux, et qui, maintenant, peuvent voter des centimes additionnels dans tous les cas, malheureusement trop nombreux d'insuffisance de revenus.

Il en résulte que, désormais, les Conseils municipaux peuvent apporter plus ou moins de soins à la gestion des deniers communaux, puisqu'ils peuvent toujours faire appel aux centimes pour insuffisance de revenus.

Certains, même, voudraient qu'on allât plus loin encore et, récemment, a été déposée une proposition de loi ayant pour objet d'autoriser les départements et les communes à procéder à l'établissement et à l'assiette de leur budget (Propos. Magniaudé, *J. Off.* 1903. Ch. Dép., Doc. Parl., 11).

(1) Hauriou, note précitée, 3^e colonne. Voy. également Béquet. Rép.), V. Décentralisation, nos 111 et sq.

Un autre contrôle que celui de l'Administration est donc nécessaire, et ce ne peut être que celui des contribuables eux-mêmes ; c'est celui dont nous nous occuperons.

La première partie de notre étude — après un court historique — aura pour but de rechercher de quelle façon le législateur l'a organisé au cours du XIX^e siècle. Ce contrôle des contribuables, tel qu'il résulte des textes de nos différentes lois municipales, est bien faible et bien souvent inopérant ; aussi, le Conseil d'Etat a-t-il étendu ce contrôle, en admettant le recours des contribuables contre les délibérations des Conseils municipaux engageant des dépenses illégales, et en prenant en main, par ce fait même, la tutelle administrative.

Les recours ouverts aux contribuables et le travail de la jurisprudence administrative feront l'objet de notre deuxième partie.

Enfin nous examinerons, dans une troisième partie, les réformes proposées par la doctrine pour assurer plus efficacement le contrôle des contribuables et, en particulier, l'institution du referendum communal financier.

PREMIÈRE PARTIE

Historique et Législation Actuelle

PREMIÈRE PARTIE

Historique et Législation actuelle

CHAPITRE PREMIER

Le contrôle des contribubles dans l'ancien droit. — L'œuvre des assemblées de communautés d'habitants.

Un bref historique est nécessaire : il importe de savoir si et comment dans notre ancien droit, s'exerçait le contrôle des contribuables sur les dépenses communales.

Laissant de côté les communes urbaines, nous ne nous occuperons que des communautés d'habitants plus nombreuses et correspondant mieux à l'organisation administrative contemporaine qu'on appelle la commune, et nous prendrons comme exemple le XVIII^e siècle, qui est l'époque où ces communautés sont parvenues à leur plus complet développement.

Or, parmi les attributions très variées des assemblées de communautés d'habitants — car nous sommes alors sous le gouvernement direct et ce sont les électeurs eux-mêmes, en assemblée, qui administrent en fait la commune — parmi ces attributions, celles qui concernaient la partie financière n'étaient pas les moins importantes.

Les dépenses communales étaient, en principe, soit obligatoires, soit facultatives (bien que cette division ne remonte guère qu'à la fin du règne de Louis XIV).

Il semble même qu'aucun moyen de contrainte n'existât pour forcer les habitants à payer les dettes exigibles de la commune, si ce n'est les procès. La conclusion est que les communautés d'habitants souvent ne payaient pas leurs dettes, aussi n'avaient-elles aucun crédit.

Mais, à la fin du règne de Louis XIV, la théorie des dépenses obligatoires apparaît. La jurisprudence des intendants arriva à établir cette distinction. L'intendant ou le subdélégué, lorsque la communauté refusait de consentir la dépense obligatoire, l'inscrivait d'office et, à la suite d'un arrêt du Conseil, les habitants étaient imposés extraordinairement.

Bref, quelles que soient les dépenses dont il s'agisse, elles étaient toujours votées et consenties, en assemblée, par la majorité des habitants et, dans certaines régions même, par les deux tiers des habitants.

Les principales dépenses de la communauté consistaient dans l'entretien ou construction de l'église, du presbytère, de la maison commune. L'entretien des rues, ponts et chemins était aussi une dépense obliga-

toire, mais en nature, c'était la corvée qui y faisait face. Lorsqu'il s'agissait de constructions et de travaux extraordinaires, l'assemblée se réunissait spécialement pour décider ce qu'il y avait lieu de faire. En ce cas, le résultat de la délibération était envoyé à l'intendant, qui désignait des experts chargés de dresser un devis, contrairement avec le syndic et les habitants. Ce devis devait être homologué par l'intendant, et l'imposition nécessaire à l'exécution des travaux était votée par une deuxième assemblée des chefs de famille ; nous pourrions trouver là l'origine de l'ajonction des plus imposés, supprimée en 1882, et que certains voudraient réorganiser comme moyen de contrôle par les contribuables.

De même les contribuables intervenaient pour fixer certaines dépenses qui aujourd'hui, ont disparu : cadeaux aux élus par exemple, épices aux magistrats, frais de rédaction des coutumes, frais de nomination aux Etats Généraux. D'autre part, les habitants discutaient sur les procès, très nombreux sous l'ancien régime, intéressant la commune.

Quant aux emprunts, les communes paraissent, au début, emprunter librement ; il n'y a pas de tutelle. Il semble que les habitants eux-mêmes se réunissaient et cherchaient un bailleur de fonds qui était soit le seigneur, soit le curé ou un marchand de la ville voisine. Mais l'ordonnance de 1683 imposa, en beaucoup de cas, la tutelle sur les communautés de plat pays. Elle leur défend d'emprunter « aucun denier pour quelque cause et sous quelque motif que ce soit, si ce n'est le cas de

peste, de logement de troupes, de la nécessité de réfection des églises ».

De plus, il faut une assemblée générale des contribuables, l'emprunt est voté à la pluralité des voix ; l'acte doit être écrit et authentiqué soit par greffier, soit par notaire, signé par les habitants qui savent écrire. On doit indiquer les voies et moyens de remboursement de la somme empruntée et fixer l'amortissement. La délibération est alors envoyée au subdélégué, qui l'envoie à l'intendant qui, lui-même, la communique au conseil du roi.

Au cas d'incendie ou de peste, l'autorisation n'était pas nécessaire, mais dans les trois mois, le syndic devait rendre compte à l'intendant.

Quant à l'administration des deniers communaux, elle différait de l'administration actuelle.

Aujourd'hui, il ya enchevêtrement des ressources de l'Etat et des ressources communales, au fond et en la forme, le percepteur se confondant le plus souvent avec le receveur municipal.

Dans l'ancien droit, il n'en était pas de même. L'enchevêtrement était moins grand. Les communes avaient parfois un receveur, mais seulement les plus importantes ; la plupart du temps c'est le syndic qui a le maniement des deniers : il est ordonnateur et comptable à la fois.

Mais, il faut bien dire que l'assemblée des habitants déléguait quatre membres pour le vérifier. Ce contrôle était obligatoire pour l'assemblée des habitants, depuis un arrêt de la cour des aides du 27 mai 1636. En fait, les syndics ne rendaient aucun compte, il n'y avait

aucun budget. Quand une dépense se présentait, on cherchait une ressource correspondante.

Puis l'édit de 1683 ordonna « aux maires, échevins, consuls et autres personnes ayant l'administration, de remettre, dans le délai de trois mois, aux intendants, l'état de leurs revenus et les pièces justificatives ». L'intendant dresse un état des dépenses ordinaires des communautés, avec l'indication d'un fond certain, fixe et annuel, pour l'entretien et la réparation des ponts, pavés, murailles et autres dépenses municipales, à charge d'en rendre compte.

Prévoyant l'impossibilité où seraient les syndics illettrés de rendre compte, les intendants firent des modèles d'espèces de budget. C'est à ce moment qu'apparaît réellement le budget communal.

Telle est, brièvement rappelée, la façon dont, sous l'ancien droit, était assuré le contrôle des contribuables sur les finances communales. On ne peut soutenir qu'il n'ait été effectif : à chaque instant le contribuable apparaît dans la vie communale, et, en principe, bien qu'à la fin de l'ancien régime notamment, beaucoup d'habitants se désintéressent des affaires de la communauté, toutes les dépenses sont contrôlées par lui. Sans doute les finances des communautés d'habitants ont été souvent fortement obérées ; nous ne pouvons rechercher pourquoi et comment leurs dettes se sont accrues et perpétuées, mais nous constatons que le contribuable d'alors avait certainement un pouvoir de contrôle plus étendu qu'aujourd'hui, qu'il participait davantage à la vie publique communale, et qu'il faut rechercher en France, dans notre ancien droit, et non à l'étranger,

l'origine du referendum communal qu'une partie de la doctrine demande, à l'heure actuelle, comme le moyen de contrôle le plus sûr,



CHAPITRE DEUXIÈME

Le contrôle des contribuables dans la législation contemporaine.

Le gouvernement direct au sein de la communauté d'habitants disparut avec la Révolution. L'unification fut accomplie par l'Assemblée Constituante, avec la loi des 14-18 décembre 1789. Dès lors on marche dans la voie de la centralisation, destructive de toutes les libertés locales, centralisation qui atteindra son épogée avec la loi du 28 pluviôse de l'an VIII, et subsistera en principe jusqu'à nos jours. Il faut néanmoins reconnaître que le législateur du XIX^e siècle s'est efforcé de donner aux assemblées plus d'initiative, et de permettre aux particuliers, c'est-à-dire aux plus directement intéressés, d'intervenir quelque peu dans la vie communale, tout au moins de surveiller et de contrôler l'œuvre de leurs délégués à l'assemblée municipale.

L'étude de ce contrôle des contribuables, tel qu'il a été organisé par le législateur depuis la Révolution jusqu'à nos jours, fait l'objet de notre deuxième chapitre qui donnera lieu à l'examen de huit questions.

§ 1. — Droit des électeurs d'élaborer des projets et de formuler des vœux.

§ 2. — Droit des électeurs d'envoyer des pétitions aux conseils municipaux.

§ 3. — Droit des électeurs de participer aux enquêtes de commodo et incommodo.

§ 4. — De l'adjonction des plus imposés.

§ 5. — Communication et publicité des procès-verbaux des conseils municipaux.

§ 6. — Publication des comptes et budgets municipaux.

§ 7. — Publication des séances des conseils municipaux.

§ 8. — Droit, pour les contribuables, d'exercer des voies de recours, soit quand les conseils municipaux ne les exercent pas, soit contre les délibérations même des conseils municipaux.

§ 1. — DROIT DES ÉLECTEURS D'ÉLABORER DES PROJETS ET DE FORMULER DES VŒUX (1)

Dès la Révolution, certains droits étaient reconnus aux électeurs. La loi du 14 décembre 1789 leur donnait le droit d'élaborer des projets et de formuler des vœux. L'article 24 de cette loi était ainsi conçu : « Après

(1) Sur le droit des électeurs d'élaborer des projets, de formuler des vœux et d'envoyer des pétitions aux conseils municipaux, voyez pour plus de détails : Benner : Intervention des électeurs dans la gestion des affaires municipales. Thèse Montpellier, 1897, p. 123 et suivantes.

les élections, les citoyens actifs de la communauté ne pourront ni rester assemblés, ni s'assembler de nouveau en corps de commune sans une convocation expresse ordonnée par le Conseil général de la commune dont il va être parlé ci-après. Ce conseil ne pourra la refuser si elle est requise par le sixième des citoyens actifs dans les communautés au-dessous de quatre mille âmes, et par cent cinquante citoyens actifs dans toutes les autres communautés ».

Donc, suivant l'article 24, les citoyens actifs pouvaient être réunis pendant la durée d'une session du Conseil municipal :

1^o Lorsque le Conseil général de la commune le demandait ; 2^o lorsque les citoyens actifs eux-mêmes en manifestaient l'intention. Mais, dans ce deuxième cas, il fallait que ce vœu émanât du sixième des citoyens actifs dans les communautés de 4.000 âmes et de 150 citoyens actifs dans les autres communautés (Art. 24, *in fine*).

Quel était le but de ces réunions ? Lorsque le Conseil général de la commune en prenait l'initiative, c'était surtout pour consulter la population, connaître son opinion. Dans le cas contraire, c'est-à-dire lorsque l'assemblée était convoquée sur l'initiative des citoyens actifs, c'était, la plupart du temps, pour émettre un vœu, vœu qui était adressé au corps municipal, mais dont il n'était pas obligé de tenir compte.

La loi du 14 décembre 1789 avait donc organisé une espèce de referendum communal, et l'on ne peut nier que ce fût là un moyen, sans doute rudimentaire, de contrôle par les contribuables.

Cette disposition de la loi de 1789 fut abolie par la Constitution de l'an III, article 363. Et, depuis, toutes les lois municipales sont muettes à ce sujet. Toutefois, aujourd'hui, la loi du 30 juin 1881, sur la liberté de réunion, proclame la liberté des réunions des électeurs en se conformant à la loi (Art. 2, 4, 6, 8), et le droit de discuter toutes sortes de questions, d'émettre un vœu, mais seulement vœu platonique.

§ 2. — DROIT DES ÉLECTEURS D'ENVOYER DES PÉTITIONS AUX CONSEILS MUNICIPAUX

D'autre part, la loi du 14 décembre 1789 accordait aussi aux citoyens actifs le droit de se réunir pour rédiger des adresses et pétitions, soit au corps municipal, soit aux administrations de département et de district, même au corps législatif et au roi.

La Constitution du 3 septembre 1791 a consacré formellement le droit de pétition et, depuis, ce droit a toujours été reconnu sous tous les gouvernements : la loi du 22 juillet 1879, art. 6, relative au siège du pouvoir exécutif et des deux chambres à Paris, l'a formellement consacré.

Aujourd'hui, ce droit est souvent mis en pratique, sous forme de pétitions signées par les habitants d'un quartier, par exemple, où les contribuables demandent une réforme, une innovation, etc. C'est là un moyen, pour les contribuables, de manifester leur volonté au conseil municipal, de lui indiquer un but à poursuivre, ou un écueil financier à éviter. C'est un moyen de con-

trôle, préventif il est vrai, mais qui peut avoir son utilité parfois.

§ 3. — DROIT DES ÉLECTEURS DE PARTICIPER AUX ENQUÊTES DE COMMODO ET INCOMMODO

Il importe de signaler, comme autre moyen préventif de contrôle, si nous pouvons ainsi parler, l'enquête de commodo et incommodo, « procédure administrative qui a pour but de constater l'opinion des tiers intéressés sur les projets de l'administration, consistant essentiellement dans l'envoi, dans chaque commune intéressée, d'un commissaire enquêteur chargé de rassembler les dépositions » (1).

Cette procédure est réglementée notamment par une circulaire du ministère de l'Intérieur du 20 août 1825, par une ordonnance du 25 août 1830, etc., et même tous les habitants sont admis, sans distinction, à émettre leur avis, qu'ils soient ou non domiciliés, qu'ils soient ou non contribuables; l'enquête de commodo et incommodo est obligatoire en particulier chaque fois qu'il s'agit d'acquérir ou d'aliéner des biens communaux, en matière d'autorisation d'établissements insalubres de première et de deuxième classe, en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique, etc.

§ 4. — DE L'ADJONCTION DES PLUS IMPOSÉS

Un des moyens de contrôle les plus sûrs et les plus effectifs sur la gestion financière des communes fut

(1) HAURIOU. — Précis de Droit adm., 3^e édition, p. 291.

donné aux contribuables par la loi du 10 juillet 1837 : ce fut l'adjonction des plus imposés. L'article 42 de cette loi était ainsi conçu : « Dans les communes dont les revenus sont inférieurs à 100.000 francs, toutes les fois qu'il s'agira de contributions extraordinaires ou d'emprunts, les plus imposés aux rôles de la commune seront appelés à délibérer avec le conseil municipal en nombre égal à celui de ses membres en exercice. Ces plus imposés seront convoqués individuellement, par le maire, au moins dix jours avant la réunion. Lorsque les plus imposés seront absents, ils seront remplacés en nombre égal par les plus imposés portés après eux sur le rôle ».

L'adjonction des plus imposés, d'après le législateur de 1837, devait être une mesure efficace, un frein utile contre les tendances des municipalités à accroître leurs dépenses et à multiplier leurs dettes. Ajoutons que le législateur l'organisait dans d'autres cas que le vote de contributions extraordinaires et d'emprunts, par exemple en cas de réunion de plusieurs communes en une seule, de distraction d'une section de commune, etc.

La loi du 28 juillet 1860, relative à la mise en valeur des marais et terres incultes appartenant aux communes, a reproduit une disposition analogue.

La loi municipale du 28 juillet 1867, qui étendait les attributions des assemblées locales en augmentant notamment le nombre de leurs délibérations réglementaires, reproduisit la loi de 1837 en maintenant le concours des plus imposés.

Mais, la loi du 5 avril 1882 le supprima dans son article unique ainsi conçu : « Sont abrogées les diverses

dispositions législatives ou réglementaires exigeant l'adjonction des plus imposés, soit en matière d'impositions extraordinaires ou d'emprunts à voter par le conseil municipal, soit en toutes autres matières ».

La suppression de ce moyen de contrôle pour les contribuables ne se fit pas sans difficultés, et elle donna lieu à une discussion intéressante, devant le Sénat, les 31 mars et 1^{er} avril 1882 (1). M. Chesnelong proposait de maintenir l'adjonction des plus imposés lorsqu'il s'agirait de contributions extraordinaires ou d'emprunts applicables à des dépenses facultatives.

« Vous reprochez, disait-il, à l'adjonction des plus imposés d'avoir été un contrôle impuissant, mais vous ne pouvez pas soutenir qu'il ait été nuisible. Quels sont donc vos deux griefs contre ce système ? Vous dites d'abord que le système n'est bon à rien. Est-ce vrai ? Pour qu'il en fût ainsi, il faudrait de deux choses l'une : ou bien que l'accroissement des centimes communaux ait cessé, ou bien que la garantie fût complètement illusoire. Or, vous ne pouvez pas dire que les centimes communaux vont en diminuant ; jamais, au contraire, ils ne se sont élevés aussi haut. D'autre part, la garantie actuelle est loin d'être illusoire, car quelquefois elle a arrêté des projets irréfléchis et des entreprises hasardeuses et, surtout, elle les a empêchés de naître. Ils ne se sont pas produits, parce que l'on devait compter sur le contrôle des plus imposés ».

Finalement, l'amendement de M. Chesnelong ne fut

(1) *Journal Officiel*, année 1882, p. 351.

pas pris en considération et l'adjonction des plus imposés fut supprimée.

Est-ce un bien, est-ce un mal ?

La question est discutée et discutable, et beaucoup aujourd'hui voudraient rétablir l'institution, comme étant le seul frein possible aux tendances dépensières des assemblées locales. Nous citerons, notamment, l'opinion de M. Pascaud (1), qui voudrait la création de « conseils municipaux d'adjonction » : la loi attribuerait au corps électoral la faculté de désigner les citoyens dont l'adjonction aux conseils municipaux en nombre égal à celui de leurs membres aurait pour but de garantir la bonne gestion des finances communales. Ces choix ne sauraient s'exercer dans la masse entière des éligibles indistinctement, car il importe que les deux éléments qui forment la commune trouvent dans les conseils-adjoints à nommer des représentants et des défenseurs. On diviserait donc les éligibles en trois catégories ; la première, par exemple, se composerait des citoyens payant le plus de contributions jusqu'à un minimum de 100 francs ; la seconde, de ceux qui seraient imposés de 100 francs à 20 francs ; la troisième enfin, de tous les autres. Le suffrage universel choisirait parmi ces trois ordres d'éligibles un nombre égal, autant que possible, de conseillers-adjoints, mais, si le chiffre total des membres à nommer ne pouvait se diviser en trois portions égales, c'est dans la dernière catégorie qu'on devrait prendre le plus grand nombre.

(1) Pascaud : Un projet de réforme communale, *Economiste Français* du 17 mars 1883, p. 327.

« A côté des mandataires ordinaires du suffrage universel, dit M. Pascaud (1), siégeraient des conseillers municipaux puisant dans la même origine et dans la spécialité même d'attributions qu'ils n'exerceraient que dans des circonstances importantes, une influence modératrice assurément bien propre à réfréner la passion exagérée des dépenses. Ce serait un résultat inappréciable, car les finances des communes, ne nous y trompons pas, c'est l'avenir des finances de l'Etat. Si les premières s'obèrent indéfiniment, c'en est fait de la prospérité des deuxièmes. Ces conseils d'adjonction, d'autre part, n'auraient-ils pas l'immense avantage de former au maniement des affaires locales un nombre assez considérable de membres de l'association communale, et de constituer ainsi une véritable école d'administration municipale ? Ce sont, assurément, là des titres de nature à éveiller l'attention publique en leur faveur ».

§ 5. — COMMUNICATION ET PUBLICITÉ DES PROCÈS-VERBAUX DES CONSEILS MUNICIPAUX

La communication et la publicité des procès-verbaux des conseils municipaux sont d'excellents moyens de contrôle pour les contribuables ; ceux-ci sont mis ainsi au courant de l'administration de leurs élus, peuvent surveiller l'emploi de leurs deniers et, d'autre part, les conseillers ont davantage conscience des devoirs et des responsabilités qui leur incombent.

(1) Pascaud, *op. cit.*, p. 328.

Donnons quelques explications :

- 1^o Sur la communication des procès-verbaux ;
- 2^o Sur leur publicité.

1^o COMMUNICATION DES PROCÈS-VERBAUX

La communication des procès-verbaux ou, plus exactement, des délibérations des conseils municipaux, a été réglée, pour la première fois, par la loi du 5 mai 1855.

Des innovations importantes ayant été apportées par la loi de 1884, nous allons, tout d'abord, citer les deux textes :

Loi du 5 mai 1855, art. 22 : « Tout habitant ou contribuable a le droit de demander communication, sans déplacement, et de prendre copie des délibérations du conseil municipal de sa commune ».

Loi du 5 avril 1884, art. 58 : « Tout habitant ou contribuable a le droit de demander communication, sans déplacement, de prendre copie totale ou partielle des procès-verbaux du conseil municipal, des budgets et des comptes de la commune, des arrêtés municipaux. Chacun peut les publier sous sa responsabilité ».

Aux mots « ...a le droit de demander communication sans déplacement et de prendre copie des délibérations », la loi de 1884 substitue donc les mots « droit de demander communication sans déplacement, de prendre copie totale ou partielle des procès-verbaux du conseil municipal ». Donc le droit s'étend désormais à tout ce qui est consigné sur le registre (rapports, discussions, etc.)

L'innovation consistant dans la communication des procès-verbaux avait été demandée depuis longtemps déjà, et nous en trouvons l'exemple dans le projet Raudot, déposé en 1871, relatif à la réforme des administrations départementale et municipale, et qui contenait un article 5 ainsi conçu : « Tout habitant majeur de la commune, ou contribuable sur la commune, pourra prendre connaissance, sans déplacement, des budgets et comptes qui resteront déposés à la mairie, ainsi que des procès-verbaux des séances du Conseil municipal, et tout journal pourra les publier » (1).

De plus, la loi de 1884 ajoute aux documents qui doivent être tenus à la disposition des habitants :

- 1^o Les budgets ;
- 2^o Les comptes de la commune ;
- 3^o Les arrêtés municipaux et, quant à ceux-ci, il n'y a pas de distinction entre les arrêtés réglementaires et les arrêtés individuels (2).

2^o PUBLICITÉ DES PROCÈS-VERBAUX DES CONSEILS MUNICIPAUX

La publication des délibérations des conseils municipaux était restée, jusqu'en 1884, régie par l'art. 29 de la loi du 18 juillet 1837, ainsi conçu : « Les séances des conseils municipaux ne sont pas publiques ; leurs délibérations ne peuvent être publiées officiellement qu'avec l'approbation de l'autorité supérieure ».

En outre, cette approbation devait être demandée

(1) *J. Off.* du 29 avril 1871. Doc. Parlem., annexe 183.

(2) Morgand, *Loi municipale*, I, p. 380.

chaque fois, pour chaque délibération (Voir notamment circulaire ministérielle du 16 septembre 1865).

Mais, comme chacun restait libre comme auparavant de prendre copie des délibérations et qu'aucune disposition légale n'empêchait de les reproduire dans les journaux, la prohibition de la loi de 1837 est restée lettre morte. Aussi la loi de 1884 ne l'a-t-elle pas reproduite, et a déclaré simplement que chacun pouvait, sous sa responsabilité, publier les documents dont il a le droit de prendre copie.

De plus, en ce qui concerne la publicité des procès-verbaux, l'art. 56 contient une disposition n'ayant pas de correspondant dans la législation antérieure : « Le compte rendu de la séance est, dans la huitaine, affiché par extrait à la porte de la mairie ».

Avant 1884, en effet, l'affichage n'était prescrit que pour les délibérations par lesquelles les conseils municipaux procèdent à la désignation de leurs délégués en vue des élections sénatoriales (Loi du 2 août 1875, art. 5).

Désormais un compte rendu de toutes les séances devra être affiché par extrait à la porte de la mairie, dans la huitaine.

Le compte rendu, qu'il ne faut pas confondre avec le procès-verbal, sera nécessairement sommaire. Il suffira d'y analyser exactement, mais succinctement, les délibérations prises.

Le cadre du budget voté pourra être affiché comme annexe de la délibération (1).

(1) Déc. min. int. juin 1884, citée par Morgand, I, p. 369.

Enfin l'affichage a ceci d'important, c'est qu'il est le point de départ du délai accordé par l'art. 66 pour provoquer, en certains cas, l'annulation d'une délibération.

§ 6. — PUBLICATION DES COMPTES ET BUDGETS MUNICIPAUX

Un moyen de contrôle de la même nature que ceux que nous venons d'examiner, consiste dans la publication des comptes et budgets des grandes villes. Il a son origine dans la loi du 18 juillet 1837, dont l'art. 69 était ainsi conçu : « Les budgets et les comptes des communes restent déposés à la mairie, où toute personne imposée aux rôles de la commune a droit d'en prendre connaissance.

« Ils sont rendus publics, par la voie de l'impression, dans les communes dont le revenu est de 100.000 francs ou plus et, dans les autres, quand le conseil municipal a voté la dépense de l'impression ».

La loi du 5 avril 1884 n'a rien innové en la matière, et il nous suffira de citer l'article 160, qui correspond au texte de 1837. Article 160 : « Les budgets et les comptes des communes restent déposés à la mairie ; ils sont rendus publics dans les communes dont le revenu est de 100.000 francs et au-dessus, et dans les autres quand le Conseil municipal a voté la dépense de l'impression ».

Ce texte ne parle pas des communications qui doivent être faites, et qui sont réglées par l'article 58, ainsi que nous l'avons vu dans notre paragraphe précédent.

§ 7. — PUBLICITÉ DES SÉANCES DES CONSEILS MUNICIPAUX

Enfin, une dernière mesure, analogues à celle dont nous venons de nous occuper, assurant indirectement, mais non sans efficacité, le contrôle des contribuables sur les actes des assemblées communales, consiste dans la publicité des séances des Conseils municipaux. C'est là une des importantes innovations de la loi de 1884. Cet article est ainsi conçu :

ART. 54. — « Les séances des Conseils municipaux sont publiques. Néanmoins, sur la demande de trois membres, ou du maire, le Conseil municipal, par assis et levé, sans débats, décide s'il se formera en comité secret ».

Jusqu'en 1884, les séances des Conseils municipaux n'étaient pas publiques et la loi de 1855 régissait la matière. Article 22 : « Les séances des Conseils municipaux ne sont pas publiques ». La nouvelle loi municipale a donc fait une innovation importante, demandée depuis longtemps (1), en assurant la publicité des séances, base d'un contrôle vraiment effectif.

Il résulte donc des différents textes que nous venons

(1) « Sans publicité, disait M. Vaddington, lors de la discussion de la loi du 10 août 1871, il n'y a ni responsabilité efficace, ni émulation féconde dans les Assemblées ; si elle a l'inconvénient réel de pousser aux longs discours et à la recherche de la popularité, cet inconvénient, qui est commun à toutes les Assemblées, est inséparable de tout régime de liberté, et largement compensé par les bienfaits qui en découlent ».

d'examiner que le législateur a voulu faire intervenir l'électeur, le contribuable dans la vie communale, et soumettre les élus au contrôle des intéressés. « Il n'est pas douteux, dit M. Rouchon, que le Conseil municipal se sachant astreint à cette publicité, à cet affichage et à ces communications, ne s'observe davantage et cherche ainsi à éviter les critiques qui pourraient se produire de la part des électeurs. C'est, par conséquent empêcher certains abus » (1). C'est aussi, disons-nous, organiser directement le contrôle des contribuables sur les finances de la commune.

§ 8. — DROIT POUR LES CONTRIBUABLES D'EXERCER DES VOIES DE RECOURS, SOIT QUAND LES CONSEILS MUNICIPAUX NE LES EXERCENT PAS, SOIT CONTRE LES DÉLIBÉRATIONS MÊMES DES CONSEILS MUNICIPAUX.

Enfin, le législateur a donné aux contribuables un dernier moyen de contrôle, en leur offrant la possibilité de recourir aux tribunaux administratifs en certains cas : les contribuables peuvent, en effet, soit exercer des voies de recours que les Conseils municipaux refuseraient ou négligeraient d'exercer, soit intenter des actions en nullité contre certaines délibérations qu'ils jugeraient contraires aux intérêts financiers communaux. Sur ce point, la jurisprudence a complété la législation, a étendu les pouvoirs de contrôle des

(1) Rouchon : La Décentralisation municipale, thèse, Lyon 1900, p. 42.

contribuables, a modifié même, en un certain sens, la nature de la tutelle administrative existante.

Nous étudierons donc la législation concernant les actions du contribuable en même temps que l'important travail jurisprudentiel qui s'est accompli, c'est-à-dire dans notre deuxième partie.

DEUXIÈME PARTIE

**Des Recours ouverts aux Contri-
buables contre les délibérations
des Conseils Municipaux enga-
geant des dépenses.**

DEUXIÈME PARTIE

Des recours ouverts aux contribuables contre les délibérations des conseils municipaux engageant des dépenses.

Nous avons examiné, dans la première partie, de quelle façon les différentes lois municipales du siècle dernier avaient organisé — indirectement, mais insuffisamment — le contrôle des contribuables sur les actes des conseils municipaux et, par suite, sur les finances communales. Mais, malgré une tendance décentralisatrice qui va s'accroissant, malgré les droits de plus en plus étendus, quoique peu considérables encore, reconnus aux contribuables, le contrôle de l'autorité supérieure, la tutelle administrative sur les conseils municipaux restent et subsistent à peu près tels qu'ils étaient sous le premier Empire, avec leurs quelques avantages et leurs nombreux inconvénients. La jurisprudence administrative s'est efforcée de pallier à ces derniers, et il semble qu'elle y soit récemment parvenue, à la suite d'un de ses arrêts de 1901 qui modifie

profondément, en les étendant, les droits du contribuable d'une part, et du Conseil d'Etat d'autre part. Le Conseil d'Etat a manifesté sa volonté ferme de s'approprier une partie de la tutelle exercée par les administrations préfectorales, en admettant les recours des contribuables contre les délibérations des conseils municipaux engageant illégalement des dépenses.

C'est son œuvre que nous allons étudier, en examinant dans deux chapitres :

Chap. 1. — La Jurisprudence avant 1901.

Chap. 2. — La Jurisprudence depuis 1901.

CHAPITRE PREMIER

La Jurisprudence avant 1901

Plusieurs voies, avant 1901, étaient ouvertes aux contribuables qui se considéraient comme lésés par une délibération d'un Conseil municipal engageant les finances communales.

1^o Ils pouvaient se prévaloir de l'article 123 de la loi de 1884 pour engager, au nom de la commune, une action que celle-ci n'aurait pas exercée.

2^o Ils pouvaient invoquer l'article 64 de la même loi, pour faire annuler une délibération à laquelle auraient pris part des membres du conseil intéressés.

3^o Ils pouvaient, enfin, en certains cas, invoquer le recours en décharge de contributions directes.

De ces trois recours aucun n'était « général », chacun d'eux ne pouvait exister que dans des cas bien déterminés. Il importe, tout d'abord, de les examiner pour en saisir exactement la portée et l'étendue, et pour mieux comprendre l'importance du revirement de jurisprudence de 1901 : nous leur consacrerons trois sections.

SECTION I — LE RECOURS TIRÉ DE L'ARTICLE 123
DE LA LOI DE 1884

Le premier recours ouvert aux contribuables contre des délibérations engageant illégalement les finances communales est celui tiré de l'article 123 de la loi de 1884 qui n'est d'ailleurs pas une innovation, puisque l'article 49, § 3, de la loi du 18 juillet 1837, l'organisait déjà. Cet article 123 est ainsi conçu : « Tout contribuable inscrit au rôle de la commune a le droit d'exercer, à ses frais et risques, avec l'autorisation du Conseil de préfecture, les actions qu'il croit appartenir à la commune ou section, et que celle-ci, préalablement appelée à en délibérer, a refusé ou négligé d'exercer. La commune ou section est mise en cause, et la décision qui intervient a effet à son égard ».

C'est un recours sans doute peu pratique, mais néanmoins possible ; il faut supposer que la commune a intérêt à faire annuler une délibération prise par son conseil municipal, engageant des dépenses irrégulières, que cet intérêt donne lieu à un recours, et que ce recours est exercé par le contribuable, non pas en tant que contribuable, mais au nom de la commune : « Il importe, en effet, de ne pas laisser périliter des droits que des administrateurs négligents ou coupables laisseraient usurper » (1).

Aussi a-t-on vu des contribuables, agissant au nom de leur commune, obtenir, par voie d'exception, la

(1) Morgand, Traité, II, p. 166.

nullité de certains engagements irrégulièrement pris par leur Conseil municipal (1). « Il n'aurait pas été beaucoup plus hardi, dit M. Hauriou (2), de leur reconnaître un droit d'action et un recours virtuel contre les délibérations contenant ces engagements ». De fait, plusieurs fois, le Conseil d'Etat montra que ce recours était possible, mais une formalité gênante, l'autorisation préalable du Conseil de préfecture, nuisait à son développement et, après quelques arrêts où des jalons furent placés dans cette voie, on ne parla plus du recours de l'article 123 (3).

SECTION II. — LE RECOURS TIRÉ DE L'ART. 64 DE LA LOI DE 1884.

Un second recours, plus pratique, ne nécessitant pas des formalités aussi gênantes et compliquées, s'offrait antérieurement à 1901, aux contribuables : c'était celui tiré l'article 64 de la loi de 1884. Nous allons voir quelle en était la portée et à quelles difficultés il donnait lieu.

Les articles 63 et sq. organisent, contre les délibérations des Conseils municipaux, deux voies de nullité dont la procédure est identique, mais dont les ouvertures et les conditions de recevabilité sont différentes.

La première de ces voies de nullité est celle des articles 64 et 66.

(1) Conseil d'Etat, 24 février 1893. Rec. des arrêts du Cons. Et., p. 164.

(2) Note sous Conseil d'Et., 29 mars 1901. S. 1901. 3. 73, 3^e colonne.

(3) Voyez notamment Cons. Et., 4 mars 1887. S. 1888, 3. 63.

ART. 64. — « Sont annulables les délibérations auxquelles auraient pris part des membres du Conseil intéressés, soit en leur nom personnel, soit comme mandataires, à l'affaire qui en fait l'objet ».

ART. 66. — « L'annulation est prononcée par le préfet en Conseil de préfecture. Elle peut être provoquée d'office par le préfet dans un délai de trente jours à partir du dépôt du procès-verbal de la délibération à la sous-préfecture ou à la préfecture. Elle peut aussi être demandée par toute personne intéressée et par tout contribuable de la commune. Dans ce dernier cas, la demande en annulation doit être déposée, à peine de déchéance, à la sous-préfecture ou à la préfecture, dans un délai de quinze jours à partir de l'affichage à la porte de la mairie. Il en est donné récépissé. Le préfet statuera dans le délai d'un mois. Passé le délai de quinze jours sans qu'aucune demande ait été produite, le préfet peut déclarer qu'il ne s'oppose pas à la délibération ».

Cette voie de nullité n'est donc possible que dans un seul cas, la participation d'un conseiller intéressé à l'affaire, et elle ne peut être invoquée que pendant un délai déterminé.

La deuxième voie de nullité est celle des articles 63 et 65.

« ART. 63. — Sont nulles de plein droit :

1^o Les délibérations d'un Conseil municipal portant sur un objet étranger à ses attributions ou prises hors de sa réunion légale.

2^o Les délibérations prises en violation d'une loi ou d'un règlement d'administration publique ».

« ART. 65. — La nullité de droit est déclarée par le préfet en Conseil de préfecture. Elle peut être prononcée par le préfet, et proposée ou opposée par les parties intéressées, à toute époque ».

Ainsi cette autre voie de nullité est possible dans deux cas : incompétence de l'Assemblée relativement à l'objet de la délibération, jointe à la réunion illégale d'une part, et, d'autre part, violation de la loi ou d'un décret ; de plus la recevabilité n'est limitée par aucun délai.

La procédure est la même : au premier degré, les deux voies de nullité donnent lieu à une décision du préfet, rendue en Conseil de préfecture ; au second degré, à un recours au Conseil d'Etat en la forme du recours pour excès de pouvoir, recours qui est sensiblement le même que le véritable recours pour excès de pouvoir, et qui a tendance à se confondre avec lui (1).

Mais, si la procédure est la même, les voies de nullité différent ou, plus exactement, ont, jusqu'en 1901, différé essentiellement quant aux personnes aptes à les invoquer. La première nullité pourrait être invoquée « par toute partie intéressée et par tout contribuable » (art. 66), mais, quant à la seconde nullité, la nullité de droit de l'article 63, la plus large, l'article 65 dit bien qu'elle peut être invoquée par les parties intéressées, mais n'ajoute pas « par tout contribuable ».

Or, que faut-il entendre par partie intéressée ? Là se trouve la difficulté. Le rapporteur de la loi de 1884 appelait partie intéressée « toute personne qui souffrait

(1) Note Hauriou précitée, 5^e colonne.

un préjudice du fait de la délibération », formule vague que la jurisprudence administrative s'est efforcée peu à peu de préciser.

C'est ainsi, par exemple, que le Conseil d'Etat (1) a jugé qu'un contribuable n'avait aucun intérêt direct et personnel à faire annuler une délibération dans l'espèce suivante, qui se présentait avant la loi de 1882, supprimant l'adjonction des plus imposés : le Conseil municipal de Parthenay (Deux-Sèvres) avait passé un traité pour la construction d'un marché couvert, moyennant le paiement aux entrepreneurs, d'une annuité de 10.000 francs pendant 22 ans. C'était, au fond, suivant le contribuable qui avait intenté un recours, un emprunt véritable, qui ne pouvait être voté sans l'adjonction, au Conseil, des plus imposés ; le Conseil d'Etat rejeta purement et simplement la demande du contribuable, en déclarant qu'il n'était pas intéressé.

Plus récemment, le Conseil d'Etat a déclaré recevable un recours formé par les boulangers de Poitiers contre une délibération du Conseil municipal de cette ville, allouant une subvention de 9.500 francs à une Société coopérative de boulangers, sous le prétexte que ladite subvention était une atteinte à la liberté du commerce, et que l'Administration municipale employait illégalement les deniers des contribuables pour influencer les rapports entre les négociants et les consommateurs (Cons. Et., 1^{er} février 1901, S. 1901, 3, 41 et note Hauriou).

La commune elle-même, dont les finances ont été

(1) Cons. Et., 13 janvier 1882, aff. Albert, Lebon, p. 25.

engagées par la délibération, devrait être comprise parmi les parties intéressées, mais, dans une série d'arrêts (24 janvier 1896, aff. Crosnier ; 16 juillet 1897, aff. Martignat (1) ; 9 février 1900, aff. Lejeas), le Conseil a décidé que les membres des Conseils municipaux, pris *ut singuli*, n'étaient pas parties intéressées.

Mais la grosse question est de savoir si les contribuables sont parties intéressées : oui, s'ils agissent au nom de la commune en vertu de l'article 123. Mais *quid*, s'ils agissent en tant que simples contribuables ? Si l'on répond par l'affirmative, leur recours contre des délibérations municipales engageant illégalement ou d'une façon démesurée les finances communales, sera, à chaque instant, une menace pour les Conseils municipaux et un contrôle effectif sur les finances sera, par ce fait même, organisé. Il importe donc, au plus haut point, de savoir si les contribuables, en tant que contribuables, sont parties intéressées.

Le Conseil d'Etat, opposant les articles 65 et 66, a, jusqu'en 1901, décidé que, si le contribuable pouvait demander la nullité d'une délibération du Conseil municipal dans le cas de participation d'un conseiller intéressé, il ne pouvait la demander que dans ce cas tout spécial, et qu'il ne pouvait l'invoquer dans le cas de délibérations portant sur un objet étranger aux attributions du Conseil municipal, ou prises hors de sa réunion légale, ou prises en violation de la loi ; dans ce cas, la jurisprudence a constamment décidé, jusqu'en 1901, que le contribuable n'était pas partie intéressée à

(1) Texte de cet arrêt dans Rev. gén. d'Adm., 1897, III, 34.

former recours (Voy. Cons. Et. 22 janvier 1886, Castex, S. 1887, 3, 45 ; Cons. Et. 8 mars 1889, Védier, dans Recueil des arrêts du Cons. Et., p. 310 ; Cons. Et. 4 février 1898, Debrottonne, S. 1899, 3. 123).

Mais le Conseil d'Etat a abandonné sa jurisprudence par l'important arrêt du 29 mars 1901 ; désormais, le contribuable est recevable à former un recours en tant que simple contribuable ; nous examinerons, dans le chapitre II comment s'est effectué ce revirement de jurisprudence.

SECTION III.— LE RECOURS EN DÉCHARGE DE CONTRIBUTIONS DIRECTES

Nous venons de voir que — jusqu'en 1901 bien entendu — la jurisprudence du Conseil d'Etat avait toujours rejeté le recours pour excès de pouvoir formé par des contribuables en tant que contribuables. Il faut avoir, pour être recevable à former un recours, objectif le Conseil d'Etat, un intérêt direct et spécial, distinct de celui de la généralité des contribuables de la commune ; le recours ne peut être ouvert à celui qui n'invoque d'autre intérêt que celui de la bonne administration de la commune. Et puis, déclarait aux requérants le Conseil d'Etat, votre recours pour excès de pouvoir n'est pas admissible, car une des conditions de recevabilité essentielles est qu'il n'existe pas de recours parallèle. Or, la plus grande partie des actes engageant des dépenses sont des actes établissant des taxes ou des impôts. Pour ces actes-là il existe un recours parallèle :

si vous vous plaignez d'une augmentation de contribution par suite d'une dépense illégalement votée, faites une demande en décharge devant le Conseil de Préfecture, qui est compétent pour statuer sur la légalité de l'acte qui a établi et voté la dépense ; votre recours pour excès de pouvoir ferait double emploi. Allez donc devant le Conseil de Préfecture.

En ce sens de nombreuses décisions :

Cons. Et.	5 janvier 1883,	Guicheux	(Cité par Morgand, I, p. 421).
—	8 juin 1883,	Raba	—
—	9 avril 1886,	Duvigneau	—
—	2 mars 1888,	Chenou	—
—	10 février 1893,	Bied-Charreton	(Rev. gén. Adm. 1893, II, 46).
—	10 mars 1893,	Poisson	(Rev. gén. Adm. 1893, II, 48).
—	4 février 1898,	Debrotonne,	S. 1899. 3. 123 et note.

Il est dit, notamment, dans l'un de ces arrêts (10 mars 1893) que « s'il pourrait appartenir au requérant de former, en sa qualité de contribuable, telle réclamation que de droit au sujet des contributions auxquelles il se trouverait assujéti. ., il ne justifie, en dehors de l'intérêt commun à la généralité des habitants, d'aucun intérêt direct et personnel qui puisse lui donner qualité ».

Quelle est la valeur de ce recours en décharge de contributions directes ? Elle est faible : un arrêt du Conseil d'Etat du 29 juin 1900, affaire Merlin (1), nous indique les cas extrêmement rares où ce recours peut être employé. Cet arrêt pose le principe que le juge de

(1) S. 1900, 3, 65 et note Hauriou ; Rev. gén. d'Adm., mars 1901, p. 295 et note de Le Goux : *Le Droit*, 30 juin 1900.

l'imposition n'est pas juge de la dépense ; il n'est juge que de la recette ; il ne peut examiner que la légalité du rôle et, par suite, la légalité des actes qui peuvent concourir à la formation de ce rôle. Le recours n'est fait que pour critiquer le rôle en vertu duquel sont opérées les recettes, et, dans presque toutes les hypothèses, les décisions engageant des dépenses sont sans influence sur celles qui établissent des recettes.

« Si le Conseil de préfecture est compétent pour vérifier, en fait aussi bien qu'en droit la légalité de la perception, il ne peut en apprécier l'opportunité, dit M. Laferrière (1), car ce serait s'immiscer dans la fonction même de l'administration ; aussi, quand une imposition communale a été votée pour couvrir une dépense inscrite au budget de la commune, il n'appartient pas au Conseil de préfecture de critiquer cette dépense, et d'accorder décharge de l'impôt sous prétexte qu'elle ne serait pas justifiée ; en effet, les questions d'inscription de la dépense sont uniquement du ressort du Conseil municipal qui vote le budget et de l'autorité supérieure qui le règle (Cons. Et., 30 mai 1884, 30 janvier 1885, 20 juillet 1888, 16 mars 1894). De même, lorsqu'une commune a été autorisée à s'imposer extraordinairement pour rembourser en partie un emprunt dont le surplus serait couvert par les ressources ordinaires, et lorsque la loi d'autorisation n'a pas fixé dans quelle proportion ces deux éléments doivent concourir au remboursement, le contribuable n'est pas recevable à contester devant le Conseil de préfecture

(1) Laferrière, *Traité de la Jurid. adm.*, 1896, II, p. 269.

la proportion déterminée par l'autorité municipale » (Cons. Et., 16 décembre 1868, 14 février 1890).

Or, il n'y a guère qu'un cas où la légalité de la recette est liée intimement à la légalité de la dépense, où le juge de la recette devient juge de la dépense : c'est celui où, un impôt, ou des centimes additionnels ne sont permis que pour insuffisance de revenus ou après une insuffisance de revenus.

C'est précisément ce qui se produisit dans l'affaire Merlin : le Conseil d'Etat, le 29 juin 1900, décida que ce contribuable pouvait à bon droit demander décharge du demi-centime additionnel inscrit au budget des recettes pour secours aux familles nécessiteuses des réservistes et soutiens de familles, alors qu'aux termes de la loi du 21 décembre 1882, ce demi-centime ne peut être voté qu'en cas d'insuffisance des ressources ordinaires et des centimes extraordinaires, et qu'il n'y aurait pas eu insuffisance de ces ressources, si une partie n'avait été appliquée à tort au traitement des conseillers municipaux de Paris et à des subventions à des écoles libres.

Mais, remarquons-le bien, hors ce cas exceptionnel, le contribuable n'avait pas le droit de demander réduction de sa cote à raison de l'illégalité des dépenses d'un conseil municipal dont, pourtant, il supportait les conséquences pécuniaires. D'autre part, il faut bien remarquer que la décision rendue sur la demande en décharge d'un contribuable n'a d'effet qu'à son égard, et laisse subsister à l'égard de tous autres contribuables, la délibération entachée d'illégalité : il n'y a décharge ou réduction de cote que pour les seuls contribuables

qui auraient intenté l'action. Il y avait là un abus véritable, et dans l'arrêt Merlin, M. le commissaire du gouvernement Romieu déclarait que « le recours tiré des contributions directes n'est pas une arme suffisante pour les contribuables », et souhaitait que la jurisprudence fît un pas de plus en accordant à ces derniers le recours direct pour excès de pouvoir contre les délibérations mêmes du conseil municipal engageant des dépenses ; ce pas fut fait avec l'arrêt de 1901 que nous allons maintenant étudier.

CHAPITRE II

La jurisprudence depuis 1901

L'admissibilité du recours des contribuables contre les délibérations des conseils municipaux engageant illégalement des dépenses, et par conséquent, les modifications à apporter à la tutelle financière des communes s'imposaient ; maintes fois déjà le Conseil d'Etat avait hésité à adopter une réforme, ardemment désirée, que réclamait une partie de la doctrine (1). Sans doute, dit M. Hauriou (2), « c'était une grosse affaire au point de vue politique ; il fallait que le moment fût venu de faire accepter cette substitution à l'administration active elle-même. Il y avait aussi des difficultés d'ordre technique, des hésitations possibles sur le meilleur recours à employer, des raisons de douter que le contribuable, pris en cette qualité, eût véritablement cet intérêt personnel à l'action, qui est la condition ordinaire des recours en justice et la condition parti-

(1) Voyez notamment Hauriou, Précis de droit administratif, 4^e édition, p. 303 et 871.

(2) Note Hauriou précitée, 4^e colonne.

culièrement sévère des recours en annulation administrative ».

Néanmoins, malgré ces difficultés, le Conseil d'Etat réalisa la réforme tant attendue, et son arrêt du 29 mars 1901 marque un revirement de sa jurisprudence qui n'a point été modifiée depuis lors. Nous l'étudierons dans trois sections :

Section I. — L'arrêt du 29 mars 1901 ; les circonstances de fait qui l'ont motivé ; son dispositif.

Section II. — Examen juridique de l'arrêt de 1901.

Section III. — Portée pratique et avenir de la réforme jurisprudentielle.

SECTION I. — L'ARRET DE 1901 ; LES CIRCONSTANCES DE FAIT QUI L'ONT MOTIVÉ ; SON DISPOSITIF.

Voici dans quelles circonstances est intervenu l'arrêt du Conseil d'Etat au contentieux du 29 mars 1901 (1).

La commune d'Olmeto (Corse) avait trois médecins, deux officiers de santé, MM. Canazzi et Ballisoni, et le docteur Pianelli, à qui était confié le service de l'assistance médicale gratuite. Ce dernier quitte la commune, et aussitôt les deux autres médecins demandent à le remplacer dans ses fonctions de médecin de l'assistance médicale. Mais la commune n'accepte pas

(1) S. 1901, 3.73, et note Hauriou, — D. 1902, 3.34. — Le Droit des 22-23 avril 1901 et note. — Revue générale d'adm., 1901, III, 166 et note Robert Léger. — *Journal des Débats* du 10 avril 1901. — Lebon, 1901, p. 133 et note,

la chose ainsi et, le 4 novembre 1897, conformément aux propositions du maire, le Conseil municipale offre un traitement de 2.000 francs au médecin qui viendra s'établir, à charge pour lui « de traiter, assister et soigner tous les administrés de la commune, indigents, pauvres et riches indistinctement, et ce, sans qu'il ait le droit de percevoir ni émoluments, ni honoraires à un titre quelconque ». Donc le médecin ainsi nommé n'était plus seulement médecin de l'assistance médicale, il était chargé non seulement de l'application de la loi du 15 juillet 1893, mais il devait ses soins à tous les malades sans exception. La conséquence était la suivante : le médecin précédent étant payé à tant la visite, le budget de l'assistance d'Olmeto était de 161 francs seulement en moyenne chaque année ; il passait, par le fait de la délibération du Conseil municipal, à 2.000 fr. Aussi, 60 contribuables, parmi lesquels M. Casanova, et les deux médecins Canazzi et Ballisoni, s'adressèrent-ils au préfet pour lui demander de refuser son approbation, alléguant que tous les habitants supporteraient les frais de traitement du médecin nouveau, alors même qu'ils ne recevraient pas ou ne voudraient pas recevoir ses soins, que la liberté des citoyens disparaîtrait par ce fait, déclarant en outre que de nouveaux centimes additionnels seraient indispensables à bref délai dans leur commune. Le préfet passa outre, adopta la délibération par un arrêté du 15 novembre 1897 et, peu après, un arrêté de l'adjoint d'Olmeto nommait un nouveau médecin, dans l'espèce le frère du maire, M. Jean-Baptiste Poli. Les protestataires ne se tinrent pas pour battus, et ils formèrent un recours

pour excès de pouvoir devant le Conseil d'Etat, à la fois contre la délibération du Conseil municipal et contre l'arrêté d'approbation du préfet.

Le Ministre s'était prononcé pour la recevabilité du pourvoi, tout au moins pour MM. Canazzi et Ballisoni qui pouvaient perdre tout ou partie de leur clientèle par le fait de la délibération du Conseil et, par conséquent, subissaient un préjudice certain. Mais, au fond, le Ministre concluait au rejet de la demande, déclarant que si la loi du 15 juillet 1893 avait rendu l'assistance médicale obligatoire, il ne s'en suivait pas qu'une commune ne puisse donner un traitement déterminé à un médecin, à la charge de soigner tous les habitants, indigents ou non.

Tel n'a pas été l'avis du Conseil d'Etat, qui a déclaré recevable et fondé le recours des contribuables d'Olmato, en tant que contribuables, et a rendu, le 29 mars 1901, l'arrêt suivant :

« Le Conseil d'Etat, statuant au contentieux ;

Vu la requête présentée par les sieurs Casanova, Canazzi et autres, tous contribuables de la commune d'Olmato et y demeurant..., tendant à ce qu'il plaise au Conseil annuler : 1^o une délibération, en date du 4 novembre 1897, par laquelle le Conseil Municipal d'Olmato a voté un crédit de 2.000 francs pour le traitement d'un médecin devant donner gratuitement des soins à tous les habitants de la commune, pauvres et riches indistinctement ; 2^o un arrêté du préfet de la Corse, du 15 novembre suivant, refusant de déclarer la nullité de la délibération précitée et approuvant l'ouverture du crédit ci-dessus, au budget de la commune ;

Vu la loi du 5 avril 1884 ;

Vu la loi du 15 juillet 1893 ;

Où M. Teissier, maître des requêtes, en son rapport ;

Où M. Romieu, maître des requêtes, commissaire du gouvernement, en les conclusions ;

Sur la fin de non recevoir, tirée du défaut d'intérêt des requérants autres que le sieur Canazzi, médecin à Olmeto ;

Considérant que la délibération attaquée a pour objet l'inscription d'une dépense au budget de la commune d'Olmeto ; que les requérants, contribuables dans cette commune, ont intérêt, en cette qualité, à faire déclarer cette délibération nulle de droit, et qu'ils sont ainsi parties intéressées dans le sens de l'article 65 de la loi susvisée du 5 avril 1884 ;

Au fond :

Considérant que la délibération attaquée n'a pas été prise en vue d'organiser l'assistance médicale gratuite des indigents, conformément à la loi du 15 juillet 1893 ; que si les conseils municipaux peuvent, dans des circonstances exceptionnelles, intervenir pour procurer des soins médicaux aux habitants qui en sont privés, il résulte de l'instruction qu'aucune circonstance de cette nature n'existait à Olmeto où exerçaient deux médecins ; qu'il suit de là que le Conseil municipal est sorti de ses attributions en allouant par la délibération attaquée, un traitement annuel de 2.000 francs à un médecin communal, chargé de soigner gratuitement, pauvres ou riches indistinctement, et que c'est à tort que le préfet a approuvé cette délibération ;

Décide :

La délibération susvisée du Conseil municipal d'Olmeto, en date du 4 novembre 1897, est déclarée nulle de droit, et, par voie de conséquence, l'arrêté du préfet de la Corse du 15 novembre 1897 est annulé.

SECTION II. — EXAMEN JURIDIQUE DE L'ARRÊT DE 1901.

L'examen de l'arrêt de 1901 soulève un certain nombre de questions juridiques, que nous examinerons successivement, et qui sont les suivantes :

1^o Comment s'est effectué le revirement de jurisprudence.

2^o De l'objection tirée de ce que le contribuable n'a pas un intérêt direct et personnel.

3^o De l'objection tirée de ce que le contribuable dispose d'un recours parallèle.

4^o Quelles délibérations sont susceptibles d'être attaquées par la voie du recours nouveau.

5^o L'approbation préfectorale empêche-t-elle l'exercice du recours.

6^o Le recours du contribuable est-il le même que celui de l'habitant.

§ I. — COMMENT S'EST EFFECTUÉ LE REVIREMENT DE JURISPRUDENCE

Nous avons dit que, jusqu'en 1901, le Conseil d'Etat opposait les art. 65 et 66 de la loi de 1884, admettant le recours du contribuable dans le cas de l'art. 64, puis-

que l'art. 66 mentionnait expressément ce recours, le refusant au contraire dans le cas de l'art. 65, qui parlait seulement de « parties intéressées », sans mentionner les contribuables. Le Conseil d'Etat, au lieu d'opposer ces deux textes si voisins, les a, au contraire, rapprochés en 1901, les a complétés l'un avec l'autre, en étendant à l'art. 65 la mention de contribuable qui se trouvait dans l'article 66. Et ainsi, dit M. Hauriou, « outre la réforme directe que l'on opérait, on avait l'avantage de satisfaire un besoin plus lointain, mais très impérieux, qui est de simplifier les institutions, de les fusionner autant que possible. Désormais, en effet, les deux voies de nullité des délibérations municipales se ressembleront singulièrement, et, de concert, elles marcheront vers une identification plus complète, avec le recours pour excès de pouvoir ».

Donc, désormais, la voie de nullité de l'article 63 est ouverte au contribuable en tant que simple contribuable, et cette voie de nullité aboutit à un *recours en forme de recours pour excès de pouvoir*, présentant les caractères suivants :

1^o Il n'y a aucun délai pour attaquer la délibération devant le préfet.

2^o Si le préfet se prononce, sa décision doit être attaquée devant le Conseil d'Etat dans un délai de deux mois (art. 24, § 4, de la loi du 13 avril 1900) ; si le préfet ne se prononce pas, son silence est assimilé au bout de quatre mois à un rejet, et le contribuable a également deux mois, depuis l'expiration de ce délai pour former un recours devant le Conseil d'Etat (loi du 17 juillet 1900, art. 3).

Si l'on ajoute que l'arrêt fut rendu sur les conclusions de M. Romieu, le même commissaire du gouvernement qui, à maintes reprises, avait demandé l'extension du recours pour excès de pouvoir aux contribuables, envisagés en tant que contribuables, on doit conclure que l'arrêt rendu n'est pas le résultat d'une surprise, mais bien au contraire, une réforme voulue et durable dans l'évolution de la jurisprudence.

§ 2. — DE L'OBJECTION TIRÉE DE CE QUE LE CONTRIBUABLE N'A PAS UN INTÉRÊT DIRECT ET PERSONNEL

Une première question se pose après avoir examiné les circonstances de fait qui ont donné lieu à l'arrêt Casanova. Le pourvoi était-il réellement recevable de la part de tous ceux qui le formaient ?

Parmi les requérants, deux étaient médecins résidant à Olmeto, et avaient tous deux proposé de se charger du service de l'assistance médicale gratuite, sans traitement aucun de la commune. La nomination du nouveau médecin salarié par la commune, était de nature à leur porter préjudice. Tous les deux avaient un intérêt direct et personnel à l'annulation de la délibération des édiles d'Olmeto : et le ministre, avons-nous dit, s'était prononcé pour la recevabilité de leur pourvoi, mais de leur pourvoi à eux seuls.

Le Conseil d'Etat aurait pu n'admettre que leur requête, et statuer au fond sans examiner la recevabilité des autres requérants. Il ne l'a pas fait, et à dessein : « Les requérants, contribuables dans cette com-

mune, ont intérêt en cette qualité, etc., », dit expressément l'arrêt, et l'on peut dire que, désormais c'est « la qualité de contribuable, qui crée l'intérêt ».

On objecte, dit R. Léger, « la question de l'intérêt direct et personnel, distinct de l'intérêt commun à la généralité des habitants ». Cette règle, créée par la jurisprudence, doit sans doute être entendue dans un sens extrêmement large. La loi, à bien prendre, ne parle que de « parties intéressées ». On voit malaisément quel intérêt pourrait être plus personnel et plus direct que l'intérêt pécuniaire : d'abord, tout habitant de la commune n'est pas contribuable au regard de la contribution directe ; sans parler des femmes et des enfants, les indigents et la population flottante sont habitants sans être contribuables ; mais, surtout, si cet intérêt est commun à la collectivité, en ce sens que la contribution est votée par tous sans distinctions nominales, il se subdivise matériellement entre tous ; la dépense illégale n'est pas semblable à une mesure de police sous les coups de laquelle les citoyens se trouvent moralement, pour ainsi parler, et de façon indivise ; elle a sa conséquence précise et particulière, individuelle par la quotité pour chacun des contribuables » (1).

§ 3. — DE L'OBJECTION TIRÉE DE CE QUE LE CONTRIBUABLE DISPOSE D'UN RECOURS PARALLÈLE

On peut objecter à la nouvelle jurisprudence de 1901 qu'il n'y avait pas lieu d'organiser au profit du contri-

(1) Note R. Léger précitée, p. 168.

buable le recours pour excès de pouvoir, attendu qu'il y avait un recours parallèle, la demande en décharge des contributions directes. Nous avons déjà, dans le chapitre 1^{er}, examiné la valeur de cet argument. Mais, peut-on dire, avec M. Léger, dans sa note précitée : « N'y a-t-il pas abus de mot à parler de recours parallèle lorsqu'il s'agit d'un recours qui, dans la presque totalité des hypothèses, ne peut aboutir à aucun résultat ? Etrange parallélisme qui consiste en celui de deux fins de non-recevoir ! L'utilité et la caractéristique du recours pour excès de pouvoir, ainsi que l'a montré, en termes définitifs, M. Laferrière, dans son Traité de la juridiction administrative, c'est qu'il permet à tout citoyen français de faire respecter la loi dans tous les cas où une autorité administrative l'a violée ou s'en est écartée à son préjudice et où une voie spéciale de recours ne lui est pas ouverte ; peut-on dire qu'une voie de recours est ouverte si, pratiquement, elle ne mène qu'à une déchéance ? Remarquons, en outre, que le recours formé en vertu des art. 65 et 67 de la loi de 1884 est « en forme de recours pour excès de pouvoir », mais qu'il est, en réalité, un recours *sui generis* que le législateur a organisé pour tous les cas de violation de la loi par les conseils municipaux ».

D'autre part, bien qu'une partie de la doctrine soutienne que le recours pour excès de pouvoir s'efface lorsque l'intéressé a à sa disposition le recours en matière de contributions directes, rien n'indique que la jurisprudence adoptera dans la suite cette manière de voir ; ces deux recours sont, en effet, fort différents, et nous nous rallions à la thèse de M. Hauriou, qui

déclare ne « pas affirmer que le recours du contribuable en forme d'excès de pouvoir ne sera jamais admis contre les actes créant des impôts ou des taxes ». Nous avons, en effet, montré que l'un de ces recours n'a pour objet que la réduction d'une cote, et non l'annulation d'une délibération *erga omnes* ; or, s'il est juste que, grâce au recours en matière de contributions directes, l'intéressé puisse surveiller l'emploi de son argent, n'est-il pas plus légitime encore que le recours en forme d'excès de pouvoir lui offre la possibilité d'empêcher qu'on lui prenne son argent ? D'ailleurs les articles 63 et sq. ne font aucune distinction ni réserve au sujet des délibérations qui peuvent être attaquées par la voie de la nullité de droit, et il nous semble que la jurisprudence, pour suivre la voie qu'elle a ouverte en 1901, ne pourra mieux faire que d'accepter le recours en forme d'excès de pouvoir contre les actes établissant des impôts ou des taxes : c'est, selon nous, l'évolution naturelle du contrôle de plus en plus effectif que le Conseil d'Etat prétend assumer sur les finances locales.

§ 4. -- QUELLES DÉLIBÉRATIONS SONT SUSCEPTIBLES D'ÊTRE ATTAQUÉES PAR LA VOIE DU RECOURS NOUVEAU ?

La jurisprudence nouvelle a eu pour objet d'admettre les recours des contribuables « contre les délibérations ayant pour objet l'inscription d'une dépense au budget ». Qu'entendre par cette expression ? Faut-il la prendre à la lettre ?

Nous répondrons sans hésitation par la négative : si le contrôle du contribuable ne pouvait s'exercer que sur les inscriptions de dépenses au budget, il serait insuffisant. Le mode d'emploi d'une dépense ancienne, d'un crédit déjà voté, les modifications apportées à un service communal déjà organisé et auquel une dotation déjà importante a permis de fonctionner utilement, la conclusion d'un marché de fournitures avec délais échelonnés et lointains de paiement, voilà autant de points où le contribuable est intéressé, autant de cas où une dépense peut être illégale. « Le contribuable, dit M. Hauriou, est, sans doute, celui qui fournit à la commune une recette budgétaire, et la corrélation des termes consacrés par la comptabilité publique veut, pour un moment, qu'il ne puisse critiquer que la dépense budgétaire qui est l'exacte contre-partie de la recette. Mais il faut se dégager de cette préoccupation de la comptabilité qui est, en somme, accessoire ; le contribuable est surtout celui qui fournit à la commune des ressources, et il a peut-être intérêt à critiquer tous les actes qui engagent ces ressources, que ce soient ou non des inscriptions budgétaires ».

§ 5. — L'APPROBATION PRÉFECTORALE EMPÊCHE-T-ELLE
L'EXERCICE DU RECOURS ?

Il pourra arriver qu'une délibération engageant des dépenses illégales soit approuvée par le Préfet. Peut-on objecter que l'approbation préfectorale sera un obstacle au recours du contribuable ? Non. M. Hau-

riou, dans sa note précitée, 9^e colonne, dit que la question n'a pas été tranchée par le Conseil d'Etat, bien qu'il ait rencontré parfois la difficulté, et l'auteur nous renvoie à Cons. Et., 24 juillet 1885. Rec. des arrêts du Cons. Et., p. 706; Cons. Et., 22 janvier 1886; S., 1887, 3, 45; Morgand, tome I, p, 341. Mais l'arrêt du 29 mars 1901 est omis : or, cet arrêt a été rendu sur le recours de contribuables, *malgré l'arrêté préfectoral* qui approuvait la dépense illégale. Donc la question est bien résolue par la jurisprudence. Mais, ce qui n'est pas résolu, et il faut mettre les choses au point, c'est la question de savoir si le recours peut être dirigé directement contre l'arrêté préfectoral lui-même, ou si l'on doit obligatoirement suivre la procédure de l'article 65 de la loi du 5 avril 1884. Selon nous, les deux moyens sont possibles et, puisqu'ils concourent au même but en définitive, nous ne voyons pas pourquoi le recours ne serait pas exercé contre l'arrêté préfectoral lui-même ; c'est, croyons-nous, ce que décidera le Conseil d'Etat quand la controverse sera soulevée devant lui.

§ 6. — LE RECOURS DU CONTRIBUABLE EST-IL LE
MÊME QUE CELUI DE L'HABITANT ?

Une dernière observation s'impose à propos de la jurisprudence nouvelle : il faut bien distinguer le contribuable de l'habitant. La portée du recours de ce dernier est plus large, il peut exercer un recours dans des cas plus nombreux, et il n'est pas besoin pour lui de se baser sur l'inscription d'une dépense au budget

de la commune. Le contribuable qui exercera un recours sera celui qui sera lésé par une dépense; l'habitant, au contraire, peut être lésé par des mesures d'administration qui n'entraînent aucune dépense. C'est ainsi — et bien que la question du recours de l'habitant soit encore peu claire, suivant M. Hauriou (1) — c'est ainsi que le Conseil d'Etat a admis le recours d'habitants protestant contre le changement du nom de la commune effectué par décret (27 mars 1896, S. 1898, 3. 59), et le recours d'habitants réclamant contre des autorisations d'inhumer délivrées par l'autorité supérieure (8 août 1873, Rec. arr. Cons. Et., p. 729).

SECTION III. — PORTÉE PRATIQUE ET AVENIR DE LA RÉFORME JURISPRUDENTIELLE.

La portée pratique de l'arrêt de 1901 est des plus considérables : l'arrêt a pour ainsi dire changé, déplacé la tutelle administrative. Jusqu'alors le seul remède aux dépenses exagérées, désordonnées ou illégales des conseils municipaux était l'annulation par l'autorité supérieure, par l'autorité « tutrice ». La tutelle administrative, créée déjà fortement par les intendants du XVIII^e siècle, réorganisée plus fortement encore par la loi centralisatrice de l'an VIII, était restée sensiblement ce qu'elle était sous le premier Empire : si elle se comprenait à cette époque, c'est que — il est important de le

(1) Note Hauriou précitée, 7^e colonne.

rappeler — les maires étaient nommés par le pouvoir central, les délibérations réglementaires des assemblées communales n'existaient pour ainsi dire pas, tout était soumis au contrôle, réellement efficace alors, de l'autorité supérieure.

Mais aujourd'hui cette tutelle est « défailante », selon l'expression de M. Robert Léger, et M. Hauriou la qualifie de « tutelle complètement éternée ». La cause en est, selon ce dernier auteur, aux conclusions duquel nous nous rallions pleinement, l'introduction de la politique électorale qui agit beaucoup plus que les considérations véritablement pratiques, véritablement administratives, tant sur les préfets que sur le ministre de l'intérieur. « L'importance grandissante du cabinet du préfet, organe purement électoral, dit M. Hauriou, et l'effacement progressif des bureaux de la préfecture, organe administratif, suffiraient à le prouver. Or, l'administration subordonnée à la politique électorale est de la mauvaise administration. La préoccupation électorale fait approuver au préfet ce qu'il ne devrait pas approuver : elle lui interdit d'annuler ce qu'il devrait annuler..... Un grand pays comme la France ne peut pas, au-delà d'une certaine mesure, se passer de bonne administration. Si la politique électorale a eu besoin de se créer son organe, et si elle l'a trouvé dans la hiérarchie préfectorale, la bonne administration doit aussi se créer le sien. Il faut disjoindre la tutelle des administrations locales et la politique électorale. Cela ne peut plus aller ensemble. On ne peut pas être chargé de surveiller des gens quand on sollicite leurs suffrages. Puisque la hiérarchie pré-

fectorale s'est trouvée, par la force des choses, poussée du côté de la politique, il est naturel que la tutelle administrative se suscite un nouvel organe, là où elle le trouve, le Conseil d'Etat » (1).

Avec la jurisprudence inaugurée en 1901, le Conseil d'Etat devient juge de la légalité des dépenses engagées, quoiqu'il n'ait pas à examiner les questions de quotité et d'opportunité. Il y a eu là, en réalité, déplacement de la tutelle au profit du Conseil d'Etat, ou plutôt au profit des citoyens eux-mêmes. Ceux-ci désormais, grâce au recours en annulation des délibérations des Conseils municipaux, seraient protégés contre les illégalités, contre les impérities financières de corps locaux parfois incompetents, souvent insuffisamment surveillés. « Cette conception, dit R. Léger, nous paraît véritablement démocratique : elle est la conséquence nécessaire de la décentralisation. Elle a le double avantage d'associer tout citoyen à la question des intérêts locaux et de le préparer ainsi au maniement direct des affaires administratives ; elle établit une collaboration entre l'Administration et l'administré » (2).

L'arrêt de 1901, d'autre part, soulève l'importante question de la compétence des Conseils municipaux pour organiser des services nouveaux, et nous devons en dire quelques mots. Il est dit, en effet, dans le dispositif : « Si, dans des circonstances exceptionnelles, les Conseils municipaux peuvent intervenir pour procurer

(1) Note Hauriou, précitée.

(2) Note R. Léger, précitée, p. 168.

des soins médicaux, aucune circonstance de cette nature n'existait à Olmeto ».

Dans l'affaire Casanova, il s'agissait de savoir si le Conseil municipal pouvait intervenir, en somme, dans la vie économique de la commune, s'il pouvait, sous le prétexte d'avantager la collectivité des habitants, porter atteinte aux intérêts, aux droits acquis de certains d'entre eux. Le Conseil d'Etat a jugé que le Conseil municipal était sorti de ses attributions, était illégalement intervenu dans cette vie économique, avait laissé volontairement de côté les intérêts de quelques « producteurs », pour ainsi dire, pour ne s'occuper que des intérêts des « consommateurs ». Or, dit M. Hauriou, « normalement, les besoins sociaux sont satisfaits grâce à l'initiative privée : la vie et l'activité publiques sont l'exception, la règle est la vie privée ; les organisations administratives ne doivent se présenter que comme des remèdes aux défaillances ou aux insuffisances de l'activité privée. On ne peut nier que cette conception individualiste ne soit très sage et très en harmonie avec les principes fondamentaux de notre droit public » (1).

En principe donc, le Conseil d'Etat ne devra pas intervenir pour créer des services nouveaux, mais son arrêt mentionne bien qu'il le pourra « dans des circonstances exceptionnelles » et, en cela, il n'est en contradiction ni avec un arrêt du 7 août 1896 (Aff. Bonnardot, Lebon, p. 642), qui avait reconnu la légalité de subventions accordées à un médecin, alors qu'il n'y avait pas de médecin dans la région, ni avec un arrêt

(1) Note Hauriou précitée, 9^e colonne.

antérieur à lui de quelques semaines seulement, l'arrêt du 1^{er} février 1901 (Aff. Deservik, S. 1901, 3, 42) dont l'un des considérants était ainsi rédigé :

« Considérant que si, dans des circonstances exceptionnelles, l'intervention du Conseil municipal peut être rendue nécessaire pour assurer l'alimentation publique, il résulte de l'instruction qu'aucune circonstance de cette nature n'existait à Poitiers; qu'ainsi, le Conseil municipal de cette ville est sorti de ses attributions légales en allouant à la Société coopérative de boulangerie, l'Union des Travailleurs, une subvention de 9.500 francs ».

Remarquons bien que le Conseil d'Etat aura toujours un pouvoir d'appréciation souverain, quand il s'agira d'examiner si des circonstances exceptionnelles militent en faveur d'un service nouveau. Il a donc bien réellement dorénavant, un rôle de tutelle à exercer, et le recours du contribuable est d'autant plus utile que ce sera désormais le moyen, pour le Conseil d'Etat, d'exercer cette tutelle. « Si le Conseil d'Etat, dit M. Hauriou, s'attribue un pouvoir d'appréciation sur les circonstances dans lesquelles sont créés des services nouveaux, c'est parce qu'il relève et reprend pour son compte le pouvoir d'appréciation inhérent à la tutelle administrative. Si l'on pèse bien tous les éléments de cette nouvelle construction juridique, envisagée dans son ensemble, tant par rapport à la tutelle administrative que par rapport à la question de la compétence des administrations locales, on la trouvera satisfaisante » (1).

(1) Note Hauriou précitée, 10^e colonne,

Que résultera-t-il pratiquement de la jurisprudence nouvelle ?

Les conséquences véritablement pratiques seront, sans nul doute :

1^o La formation de ligues de contribuables ; 2^o L'extension du recours au profit des contribuables appartenant à des collectivités autres que les communes.

Des ligues de contribuables se formeront en effet — et l'on en a déjà vu des exemples — pour étudier les budgets municipaux, pour rechercher les délibérations qui auraient pour conséquence d'obérer les finances communales, et pour exercer un recours devant le nouveau tuteur des communes, devant le Conseil d'Etat.

De plus, comme l'évolution jurisprudentielle n'a nullement été brusque, avons-nous dit, il est possible qu'elle se continue encore, et que le Conseil d'Etat admette la recevabilité du recours formé par des contribuables appartenant à des collectivités autres que les communes.

Avec M. Hauriou, nous estimons, en effet, que le principe posé par la jurisprudence peut, pourra, dans un avenir peut-être prochain, s'étendre aux contribuables d'un département vis-à-vis des délibérations des conseils généraux, aux contribuables des colonies vis-à-vis des délibérations de leurs conseils respectifs, voire même aux contribuables français vis-à-vis de certaines décisions ministérielles. Le concept de la tutelle administrative sera alors complètement modifié. « Ne nous prononçons pas pour le moment, conclut M. Hauriou, engageons seulement les contribuables à former hardiment des recours pour mettre à même le Conseil d'Etat

de se prononcer. La brèche est ouverte dans la muraille, il s'agit de faire pénétrer dans la place l'armée entière des contribuables avec armes et bagages ».

TROISIÈME PARTIE

Le Referendum communal financier

TROISIÈME PARTIE

Le referendum communal financier

Un assez grand nombre d'auteurs ont proposé d'adopter deux institutions municipales dont le fonctionnement assurerait le contrôle des contribuables sur les finances communales mieux que le recours juridictionnel le plus large : ce sont l'adjonction des plus imposés d'une part, et, d'autre part, le referendum.

Nous ne reviendrons pas sur l'adjonction des plus imposés, qui a existé chez nous jusqu'en 1882, et dont nous avons parlé précédemment (1).

(1) Voy. 1^{re} partie, chap. 2, § 4. — Rappelons toutefois qu'à l'étranger l'adjonction fonctionne d'une façon très utile et parfois très originale. C'est ainsi que l'Espagne s'est efforcée de donner des garanties aux individus et aux intérêts pour les actes les plus importants de la vie communale. C'est l'*ayuntamiento* composé de l'alcade, de ses lieutenants et des *concejales* qui prépare le budget des recettes et des dépenses et la répartition des impôts communaux, mais la *junta municipal* seule a le droit de les voter. Cette *junta municipal* comprend l'*ayuntamiento* et l'assemblée des *vocales* en nombre triple des *concejales*. Les *vocales* sont tous les citoyens qui ont quatre ans de

Mais nous consacrerons quelques pages au referendum communal, envisagé surtout comme moyen de contrôle financier, et dont le germe se trouve déjà dans nos communautés d'habitants, comme nous l'avons vu au début de notre travail. Nous l'étudierons brièvement dans trois chapitres :

Chapitre I. — Définition et utilité du referendum communal financier.

Chapitre II. — Ses applications en France ; les projets soumis aux Chambres.

Chapitre III. — Ses applications à l'étranger.

domicile, participent aux charges municipales, ou paient une contribution directe à l'Etat s'il n'existe pas d'impôt communal particulier. La constitution de l'assemblée des vocales se fait de la façon suivante : l'ayuntamiento répartit les contribuables dans plusieurs sections en proportion de l'importance et de la nature de leurs richesses aussi bien que de leur nombre, sans que le total des membres de chaque section puisse être inférieur au tiers des concejales. Puis ces sections procèdent à la désignation des vocales par voie de tirage au sort.

De même, en Autriche, les citoyens qui paient une portion importante des impôts siègent de droit dans les conseils municipaux sans être soumis à l'élection, mais ils ne sont pas comptés dans le nombre de conseillers attribué par la loi à chaque commune. Pour être conseiller municipal de droit, il suffit de payer le cinquième des impôts de l'Etat dans la Basse-Autriche, le sixième en Bohême et en Silésie, le dixième dans la Carinthie (Pascaud : Un projet de réforme communale. *Econ. Fr.* du 17 mars 1883, page 327).

CHAPITRE PREMIER

Définition et utilité du referendum communal financier.

Qu'est-ce que le referendum ? On peut l'envisager au triple point de vue constitutionnel, législatif et communal.

Le referendum constitutionnel et législatif est le droit, pour le peuple, d'accepter ou de rejeter la constitution ou la loi déjà adoptée par ses représentants.

Le referendum municipal est le droit, pour les contribuables, parfois pour les habitants d'une commune, de se prononcer pour ou contre une mesure d'intérêt communal avant qu'elle ait été soumise au vote de ses représentants : c'est celui-ci seul qui nous intéresse.

L'introduction de cette procédure en matière financière présenterait des avantages évidents que mettent bien en relief différentes propositions de loi citées ultérieurement par nous.

Sans consacrer de longs développements au referendum communal qui, à lui seul, a fait l'objet de nombreux ouvrages, il nous importe néanmoins, d'en dire quelques

mots et de rechercher, notamment, en quoi son introduction chez nous serait un moyen de contrôle financier mis aux mains des contribuables.

Quels sont donc les avantages que la doctrine trouve dans l'application de l'idée référendiste dans la sphère communale ?

1^o L'avantage principal, primordial et indéniable, consiste en ce que le referendum municipal sera un frein aux tendances dépensières des conseils municipaux. Du moment que le corps électoral aura dit qu'il n'approuve pas telle construction à faire, telle dépense à effectuer, le Conseil municipal s'en remettra religieusement à son avis s'il veut que la confiance des électeurs lui soit continuée. L'objection de ceux qui prétendent qu'au contraire les dépenses communales s'augmenteront, par le fait même du fonctionnement de l'institution, n'est pas sérieuse, si l'on jette un regard sur l'étranger, sur la Suisse notamment, où les dépenses de fonctionnement sont infimes.

2^o Le referendum municipal, donnant aux électeurs un pouvoir de contrôle et un pouvoir de décision, est une étape dans la voie de décentralisation dont on ne cesse chaque jour de décrire les avantages.

3^o L'introduction, au sein de la commune, de cette procédure ne peut que contribuer à rapprocher les élus des électeurs ; c'est de la communauté de leurs idées que sortiraient les réformes utiles et désirables, et l'on éviterait ainsi les agitations et les luttes électorales si regrettables dans les communes.

4^o Le referendum municipal serait un excellent moyen d'éducation morale et politique en ce qu'il ferait

participer le contribuable aux affaires communales d'une façon réellement sérieuse. A cela on objecte que le referendum engendrera au sein de la commune des troubles et de l'agitation permanente. « Qu'il puisse en être ainsi, dit M. Pascaud, pour une nation de 38 millions d'âmes nous l'admettons, mais que des conséquences aussi déplorables se produisent dans la commune dont la population est restreinte, au moins relativement, nous le nions. Les communes ont un chiffre d'habitants qui varie de quelques centaines à quelques milliers. Exceptionnellement, quelques-unes ont plus de 80.000 âmes. Le nombre des électeurs est donc trop peu considérable, les intérêts sur lesquels il y a lieu de prononcer ont un caractère trop spécial et trop peu politique pour qu'on puisse sérieusement redouter que l'exercice du referendum devienne une source d'inquiétude et de désordre dans l'association communale. Les votations populaires, d'ailleurs, seraient peu fréquentes. On ne contracte pas d'emprunts, on ne vote pas de centimes additionnels tous les jours » (1).

5^o Le referendum municipal permettrait de résoudre définitivement les questions sur lesquelles les élus sont divisés, et de mettre ainsi fin à des discussions qui, parfois, s'éternisent.

Tels sont les principaux avantages que présenterait l'introduction, dans notre législation municipale, du referendum. Nous n'irons pas jusqu'à soutenir que l'institution serait de la plus haute utilité, si elle s'ap-

(1) H. Pascaud : Le referendum communal, *Economiste*, du 16 février 1889.

pliquait à toutes questions, à toutes discussions, à toutes les délibérations des conseils municipaux. Il serait alors à craindre que le referendum ne fût trop souvent organisé pour répondre à des vœux purement politiques, et il arriverait fatalement qu'il serait discrédité si, à tout propos, on consultait les électeurs. Mais il en serait tout différemment si l'on organisait des referendums exclusivement financiers, si l'on consultait le contribuable par exemple, pour des constructions de casernes, d'écoles, de halles, de marchés, pour les subventions à accorder à des œuvres quelconques, pour des travaux publics d'intérêt communal à exécuter. « Quoi de plus démocratique, en effet, de plus rationnel, de plus séduisant, que de donner au suffrage universel dans l'association communale, la mission de contrôler ses propres mandataires lorsqu'il s'agit de grever l'avenir et de faire supporter aux générations futures de très lourdes charges » (1). On ne peut soutenir que, lorsqu'il s'agirait de l'emploi des derniers communaux, le contribuable ne donnât pas les solutions les plus justes et les plus avantageuses aux intérêts de la commune, c'est-à-dire, en somme, à ses propres intérêts et à ceux de ses concitoyens.

(1) Pascaud : Le referendum communal, *Economiste Français* du 16 février 1889.

CHAPITRE II

Applications en France du referendum communal financier. Les projets soumis aux Chambres.

Nous venons de voir quelle est l'utilité du referendum communal appliqué aux questions financières ; nous nous proposons maintenant de rechercher quelles en ont été les applications — illégales sans doute — en France, et de résumer quelques-unes des nombreuses propositions de loi tendant à l'organiser chez nous.

Ces deux points feront l'objet de deux sections.

SECTION I — APPLICATION EN FRANCE DU REFERENDUM COMMUNAL FINANCIER

Des referendums municipaux assez nombreux ont été pratiqués en France depuis une quinzaine d'années. Notre intention n'est pas d'en faire une énumération qui courrait le risque d'être fastidieuse. Certains d'entre eux ont été organisés pour répondre à des questions où les finances communales n'étaient pas ou

presque pas en jeu (laïcisation d'un hôpital, transfert d'un marché à bestiaux, réclamations au sujet du bruit occasionné par une foire).

Nous examinerons seulement les plus importants d'entre les referendums qui ont eu trait à des questions de finances communales, et qui ont eu pour objet, voulu ou non, d'assurer le contrôle des intéressés, des contribuables sur des questions locales nouvelles à effectuer; ce sera l'objet d'un premier paragraphe, et nous nous demanderons, dans un second paragraphe, si le referendum communal, tel que nous l'avons vu pratiqué à diverses reprises, est légal en France.

§ 1. — PRINCIPAUX REFERENDUMS MUNICIPAUX EN MATIÈRE FINANCIÈRE PRATIQUÉS EN FRANCE DEPUIS UNE QUINZAINE D'ANNÉES.

1^o *Referendum de Cluny* (Saône-et-Loire) en novembre 1888. Il fut organisé pour demander aux électeurs s'ils consentiraient une dépense de 300.000 francs, nécessitée par la participation aux frais de construction d'une caserne destinée à recevoir une petite garnison. Les électeurs, par 479 voix contre 298, refusèrent l'établissement de la garnison et, par conséquent, rejetèrent l'emprunt. Le Conseil municipal se rallia à la décision obtenue par la voie du referendum.

C'est là le véritable type du referendum communal en matière financière, tel que nous le trouvons dans les propositions de lois qui demandent son introduction en France.

2^o *Referendum de Riom* (Puy-de-Dôme) en janvier 1889. Il eut le même but que le précédent et les électeurs se prononcèrent, par 857 non contre 725 oui, contre l'installation d'un régiment dans la ville.

3^o *Proposition de referendum* faite au Conseil Municipal de Paris en novembre 1892.

A cette date, le Conseil municipal de Paris décida d'appeler les électeurs à se prononcer par la voie du referendum, sur la question de savoir si la ville de Paris prorogerait le traité qu'elle avait passé avec la Compagnie du Gaz, à la condition que la Compagnie abaisserait son tarif, ou, au contraire, si la ville de Paris resterait libre de s'engager avec une autre Compagnie, quand le traité actuel serait échu. Mais ce referendum n'eut pas de suite, car la délibération du Conseil fut annulée par le décret du 27 novembre 1892, dont nous reparlerons plus loin (1).

4^o *Proposition de referendum* faite au Conseil municipal de Marseille, en novembre 1893.

Le Conseil municipal de Marseille prit une délibération, demandant aux électeurs de trancher une question relative aux octrois, mais un arrêté préfectoral annula la délibération.

5^o *Proposition de referendum* faite au Conseil municipal de Paris en janvier 1895.

A cette date, le Conseil décida qu'une consultation spéciale serait faite au corps électoral parisien « sur la

(1) Voy. rapport et discussion relatifs à cette proposition dans *Bull. Municipal off. de la ville de Paris*, 24 novembre 1892.

nécessité d'un Métropolitain, et sur la question de savoir si la construction et l'exploitation en seront confiées à la Ville, à l'Etat ou aux Compagnies de chemins de fer ». Mais par suite de l'intervention du Préfet de la Seine, qui déclara illégale referendum, celui-ci n'eut pas lieu (1).

6^o *Referendum de Fougères* (Ille-et-Vilaine) en juillet 1897.

Il eut lieu au sujet de l'installation d'un quatrième bataillon d'infanterie, et d'un emprunt de 600.000 francs nécessaire *ad hoc* : toutes les personnes, hommes et femmes, inscrites au rôle des contributions directes, furent consultées, et se prononcèrent en grande majorité pour la négative.

Remarque. — Dans les six referendums que nous venons de citer, les Conseils municipaux s'étaient contentés de prendre l'avis des intéressés sans se lier à l'avance par la décision à intervenir ; celui que nous allons examiner maintenant offre ceci de particulier que la Municipalité, par avance, avait déclaré qu'elle s'en tiendrait à l'avis de la majorité des intéressés appelés à voter.

7^o *Referendum de Valleraugue* (Gard), en 1896.

En 1896, tous les candidats aux élections municipales d'une liste en présence promirent que, s'ils étaient élus, ils poseraient aux électeurs, au moyen d'un referendum, la question de la suppression des octrois, et

(1) Voy. à ce sujet un long article dans le *Temps* du 13 janvier 1895.

qu'ils s'en rapporteraient à leur vote. Ces candidats ayant été élus, le referendum eut lieu le 24 mai 1896 : 299 électeurs, contre 266, s'étant prononcés pour la suppression de l'octroi, le Conseil municipal vota immédiatement après, la suppression des droits d'octroi dans la commune de Valleraugue.

8^o *Referendum de Dijon* (14 mars 1897) (1).

Nous citerons en terminant le referendum de Dijon, également sur la question de la suppression des octrois. La municipalité ne voulut pas organiser elle-même le vote, dans la crainte de voir sa décision annulée par l'autorité supérieure, et chargea de ce soin les syndicats ouvriers de la Bourse du Travail ; malheureusement il n'y eut que 3.000 votants sur 17.000 électeurs inscrits et 2.000 se prononcèrent en faveur de la suppression.

§ 2. — LE REFERENDUM EST-IL LÉGAL EN FRANCE ?

Nous venons de citer quelques referendums ; nous en avons omis volontairement beaucoup d'autres ne portant pas sur des questions engageant directement les finances communales (referendums ou projets de referendums de Bergerac en 1889 ; Paris, en décembre 1888 et juin 1889 ; Colombes, en octobre 1889 ; Marseille, en novembre 1893 ; Suresnes, en décembre 1895 ; Meudon, en juin 1896 ; Beauvais, en juin 1896 ; Morlaix, en août 1897 ; Pont-Audemer, en octobre 1897 ;

(1) Voy., sur le referendum de Dijon un compte-rendu détaillé dans le *Journal des Débats* du 16 mars 1897.

Bagnols-sur-Cèze, en décembre 1888, etc. (1). La procédure de cette institution démocratique a donc souvent déjà été mise en pratique en France ; est-elle légale ?

Nous en tenant uniquement au referendum municipal (2), nous devons répondre par la négative ; de même que la constitution de 1875 confère aux seuls élus de la nation le droit de faire la loi et ne leur donne pas le droit d'établir une délégation qui nous rapprocherait du gouvernement direct, de même la loi du 5 avril 1884 attribue au Maire et au Conseil municipal exclusivement le droit de gérer les affaires municipales ; la loi de 1884 accorde aux électeurs des droits bien établis, bien déterminés, comme celui d'assister aux séances ou de prendre communication des budgets et comptes communaux ; une extension de ces droits serait contraire à l'esprit et à la lettre de la loi.

C'est ce qu'a déclaré nettement la circulaire ministérielle du 23 mars 1889, prescrivant aux préfets d'annuler d'office tout referendum municipal qui aurait lieu dans leur département, circulaire que la *Revue générale d'administration* résume ainsi (3) :

« La consultation du corps électoral par la procédure appelée Referendum constitue une intervention directe des citoyens dans la gestion des intérêts publics que, seuls, les mandataires élus du peuple ont qualité pour

(1) Voy. Thèse Benner, 1897, page 175 et sq.

(2) Sur la légalité du referendum législatif, voy. Proposition de M. Cuneo d'Ornano. *J. Off.* du 26 novembre 1894, Déb. parlem. Ch. des Députés, p. 2138.

(3) *Rev. gén. d'administration*, 1899, I, p. 505.

administrer, sauf, s'il y a lieu, homologation ultérieure de certaines délibérations des conseils électifs par les autorités compétentes. Le referendum, qu'il ait pour objet de consulter, au préalable, le suffrage universel ou de soumettre à sa ratification les décisions prises, n'est ni prévu, ni légal, et ne saurait être appliqué par voie d'initiative individuelle ou collective. Les préfets devront donc prononcer, en vertu des articles 63 et 65 de la loi du 5 avril 1884, la nullité de toute délibération par laquelle des conseils municipaux auraient décidé de recourir au referendum ».

Il faut ajouter que les conseils municipaux ne pourraient organiser un referendum sous le couvert d'une enquête administrative de *commodo et incommodo* : ce serait un referendum de consultation déguisé, et il n'y aurait aucun doute à ce sujet depuis le décret du 27 novembre 1892, annulant la délibération du conseil municipal de Paris que nous avons signalée plus haut :

« Vu, dit le décret, les lois des 18 juillet 1837, 5 mai 1855, 24 juillet 1867, 14 avril 1871 ;

« Considérant que ni les lois générales qui ont déterminé les attributions des conseils municipaux et leurs rapports avec le corps électoral qu'ils représentent, ni les lois spéciales applicables au conseil municipal de la ville de Paris n'ont prévu le mode de consultation organisé par la délibération sus-visée ; qu'on ne pourrait, notamment, assimiler cette consultation aux enquêtes administratives dont les formes ont été tracées par l'Ordonnance du 23 août 1835..... (1) ».

(1) *Revue générale d'administration*, III, p. 464, 1892.

Il faut donc conclure que le referendum, quel qu'il soit, n'est pas légal en France et que, seule, une loi pourrait lui donner l'existence officielle.

SECTION II. — LES PROJETS SOUMIS AUX CHAMBRES.

De très nombreux projets d'introduction en France du referendum, soit communal, soit législatif, soit même constitutionnel, ont été déposés aux Chambres depuis une vingtaine d'années. Notre but n'est pas de les examiner tous, ni même de les citer : leur nombre est trop considérable, beaucoup ne sont que des reproductions à peu près textuelles de projets antérieurement déposés, et l'examen de la plupart d'entre elles sortirait du cadre de notre étude. Nous verrons seulement les plus importantes propositions concernant le referendum communal, celles dont le vote, à nos yeux, assurerait le plus directement et le plus efficacement le contrôle des contribuables sur les finances municipales.

1^o PROPOSITION DE M. DE MACKAU.

La première proposition organisant le referendum communal financier fut déposée, en 1889, par M. de Mackau et 21 de ses collègues.

« Il est de principe, lisait-on dans l'exposé des motifs, que l'impôt doit être consenti par ceux qui le payent. S'il est vrai que le Conseil municipal, élu par les habitants, les représente et a, par cela même, qualité

pour voter les impositions, il est non moins vrai que, depuis la loi des 5, 7 avril 1882, qui a supprimé en toutes matières l'adjonction des plus imposés, le Conseil municipal se trouve aujourd'hui, sauf le contrôle de l'administration supérieure, constitué à la fois juge et partie. Il faut remarquer, en effet, que, d'une part, il a l'initiative des projets et que, d'autre part, il demeure en réalité seul arbitre de la nécessité des contributions publiques nécessaires à leur exécution.

« De cette situation anormale il est résulté que les dépenses communales tendent toujours à s'accroître. Ce fait ressort de l'examen comparatif du nombre total des centimes additionnels communaux. En 1878, leur chiffre s'élevait à 1.712.898 ; en 1888, il était de 1.952.866, soit une augmentation de 14 % en chiffres ronds, pour une période de 10 ans. Les taxes d'octroi ont également suivi une progression ascendante à peu près dans les mêmes proportions » (1).

L'art. 1 était ainsi conçu : « Toutes entreprises d'utilité communale, susceptibles d'engager l'avenir financier de la commune par une imposition extraordinaire, un emprunt, une taxe ou une surtaxe d'octroi, dans les conditions prévues par les articles 68, 134, 137, 138, 139, 141, 142 et 143 de la loi du 5 avril 1884, pourront être soumises au referendum préalable des contribuables ».

La 5^e commission d'initiative parlementaire chargea un de ses membres, M. Guillemet, de présenter un rapport à la Chambre des Députés. Le rapporteur con-

(1) *J. Off.*, Ch. des Députés, 1889, n° 3853, p. 1274.

clut à la non prise en considération (1), et à la discussion qui eut lieu le 16 juin 1890, la proposition fut rejetée par 308 voix contre 190.

2^o PROPOSITION DE M. HAUSMANN.

La proposition de loi de M. Hausmann fut déposée quelques jours seulement après l'échec de la proposition de M. Mackau; voici quel en était le texte :

« ARTICLE PREMIER. — Les conseils municipaux pourront toujours, à la majorité des voix, décider s'il y a lieu de consulter les électeurs sur une question d'intérêt communal.

« ART. 2. — Ils devront faire procéder à cette consultation lorsque le tiers des électeurs inscrits l'aura demandée par voie de pétitionnement.

« ART. 3. — Le vote aura lieu dans les conditions prescrites par les lois électorales.

« ART. 4. — Le projet soumis à l'approbation des électeurs municipaux ne sera admis que s'il a réuni la majorité absolue des votants, sinon il sera repoussé, et ne pourra être représenté pendant le délai d'un an » (2).

Mais la proposition Hausmann venait trop peu de temps après celle de M. de Mackau, et elle organisait immédiatement le referendum *lato sensu*, pour toute question d'intérêt communal, alors que la proposition antérieure demandait un referendum limité à des ques-

(1) *J. Off.*, Ch. des Dép. Doc. parl. 1890. Annexe n° 699, p. 1260.

(2) *Journal Off.*, Doc. parl. 1890, annexe n° 699, p. 1260.

tions financières. Aussi la Chambre la rejeta purement et simplement à la suite d'un rapport de M. Laver-tujon.

3^o PROPOSITION CHICHÉ, AIMEL ET JOURDE:

La proposition Chiché, Aimel et Jourde, présentée le 12 avril 1899 (1) à la Chambre, et qui avait pour effet, suivant l'expression même des auteurs « de fonder la liberté communale en réformant la loi municipale de 1884 », contenait une disposition d'après laquelle les conseils municipaux auraient le droit d'établir les centimes destinés à faire face aux dépenses obligatoires ; mais, quand il s'agirait de dépenses facultatives, l'établissement de nouveaux centimes ne pourrait avoir lieu qu'avec l'assentiment des électeurs consultés à cet effet par voie de referendum. Cette ratification populaire serait également nécessaire pour toutes les contributions extraordinaires votées par l'assemblée (art. 134), ainsi que pour les emprunts communaux.

Cette proposition, comme les précédentes, n'aboutit pas.

4^o AMENDEMENT DE M. JULES GUESDE.

Nous signalerons également un intéressant amendement déposé à la Chambre des Députés, dans la séance du 22 novembre 1895, par M. Jules Guesde, lors de la discussion d'une proposition de loi relative à la sup-

(1) *Journal Off.*, Ch. des Dép., Doc. parl. 1892, annexe, n^o 2075.

pression des taxes d'octroi sur les boissons hygiéniques.

L'amendement disposait que : « Les communes devront choisir leurs taxes de remplacement, soumises préalablement à l'acceptation de la population par voie de referendum ou de démission collective des membres du Conseil ».

« Nous croyons, disait M. Jules Guesde (1), qu'il y aurait intérêt à faire, en matière d'impôt, des expériences locales; nous pensons qu'il n'y a pas de péril, surtout en matière communale, à laisser s'introduire au moins la possibilité de taxes nouvelles qui, votées et appliquées par endroit, ne sauraient bouleverser ce que vous appelez l'ensemble de notre système fiscal. Leur écho même serait de nulle conséquence pour le pays dont il ferait l'instruction. Voyez les objections et les difficultés que soulèvent les expériences générales ! Quand il s'est agi d'introduire dans l'impôt une progression, si minime fût-elle, on a pu se croire à la veille d'une révolution.

« A droite. — Financière,

« M. Jules Guesde. — Je ne nie pas qu'elle n'ait que l'importance d'une révolution financière, mais nous ne pouvons pas faire de ces révolutions tous les jours, et il y aurait avantage, à mon sens, à laisser aux populations elles-mêmes le soin de déterminer les taxes qu'elles jugeraient les meilleures pour se débarrasser de leurs octrois.

« On parle toujours d'autonomie communale, de

(1) *J. Off.* Débats de la Ch. des Dép. 1895, p. 2478 et 2479.

décentralisation; on dit : il faut réveiller les initiatives locales. Et, quand je viens vous proposer un moyen, non pas même de provoquer, mais seulement de laisser passer ces initiatives sans les frapper de mort subite, on crie à l'abomination de la désolation. Je le répète, qui peut mieux savoir que la population elle-même quelles sont les taxes qui lui conviennent le mieux, qui cadrent le mieux avec sa situation particulière ? »

Malgré les arguments avancés par M. Guesde, son amendement fut repoussé à une très forte majorité, par 437 voix contre 39.

5^e PROPOSITION DE MM. ARGELIÈS ET COMPAYRÉ.

Enfin, parmi les propositions récentes de referendum communal, nous citerons celle déposée à la Chambre des députés, dans la séance du 26 novembre 1897 par MM. Argeliès et Compayré, et reproduisant, dans ses grandes lignes, la proposition Hausmann (1).

Une fois de plus l'idée référendiste, appliquée cependant au groupement le plus faible, à la commune, a échoué.

(1) *J. Off.*, Ch. Dép. Doc. parl. 1897. Annexe n° 2844.

CHAPITRE III

Applications à l'étranger du referendum communal financier.

Si les tentative d'introduction du referendum communal financier ont échoué en France, comme, d'ailleurs, en Italie et en Belgique, il n'en faudrait pas conclure que l'institution ne puisse fonctionner en fait, et ne présente des avantages qu'en théorie.

« La consultation des habitants sur certaines questions d'ordre purement municipal, dans les petites communes, est pratiquée par tous les peuples libres. Ils ne veulent pas que la population, après avoir élu ses mandataires, ne soit plus rien pendant plusieurs années ; ils pensent que le régime administratif a aussi ses excès, ses périls, et qu'il ne faut pas en abuser, sous peine de le compromettre ».

Le referendum communal financier est appliqué dans de nombreux pays : des tentatives ont été faites pour l'introduire en Belgique et en Italie. Le Parle-

(1) DESCHANEL. — La Décentralisation, p. 23.

ment de Norvège a voté, le 24 juillet 1894, une loi souvent citée en France lors des discussions concernant la réforme du régime des boissons, autorisant les communes à interdire, sur leur territoire, la vente des alcools, si la majorité des habitants était de cet avis (1).

Mais c'est surtout en Suisse, en Angleterre, et aux Etats-Unis que cette institution fonctionne le plus utilement, et nous nous bornerons à en examiner les résultats dans ces pays.

§ 1. — SUISSE

La Suisse est, par excellence, le pays d'application du referendum sous toutes ses formes (2) et nous devons dire quelques mots du referendum communal financier dans la Suisse germanique et dans la Suisse romande. C'est qu'il faut, en effet, soigneusement faire deux groupes des communes suisses.

1^o COMMUNES DE LA SUISSE GERMANIQUE

Dans la Suisse germanique, « la commune est un être moral indépendant de l'Etat ; elle a une existence propre et antérieure à celle de l'Etat, qui n'est pas du tout supérieure à elle. Aussi s'administre-t-elle seule, sans être soumise, comme en France, à une tutelle

(1) Annuaire de Législ. étrang., 1895, p. 755.

(2) Brissaud : Le referendum en Suisse, dans *Rev. gén. du droit*, 1888, p. 402.

administrative » (1). Dans ces conditions, on comprend que ces communes pratiquent même plus que le referendum communal. Les contribuables interviennent, en effet, à chaque instant, et pour toute espèce de cause, dans la vie communale, et toutes les affaires sont soumises à l'assemblée générale des électeurs qui, seule, peut prendre des décisions.

« Les citoyens de ces communes constituent une véritable société, et il leur arrive parfois, comme à des actionnaires ordinaires, quand la commune a soldé les dépenses qui lui incombent, de toucher une partie des revenus communaux. C'est même ce qui explique la lenteur et la difficulté avec lesquelles, dans ces communes, on accorde les droits communaux aux nouveaux habitants, car, en les accordant facilement et sans longs délais, la répartition des deniers communaux deviendrait vite de plus en plus faible » (2).

C'est le gouvernement direct, donc dans toute l'acception du mot, tel qu'il s'exerçait dans les anciennes *landsgemeine*.

20 COMMUNES DE LA SUISSE ROMANDE.

Ce sont celles qui se rapprochent le plus des communes françaises.

Les électeurs nomment un conseil qui administre les affaires communales comme en France. Mais le referendum tend de plus en plus à y être pratiqué et, dans

(1) Bayle : Le referendum, thèse, Lyon, 1900, p. 101.

(2) Bayle, *op. cit.*, p. 102.

certain cantons, l'institution y est déjà ancienne et a produit d'excellents résultats.

C'est ainsi que, dans le canton de Neuchâtel, une loi de 1875 avait déjà rendu le referendum obligatoire, quand des engagements financiers, dépassant une certaine somme devaient être contractés. Une autre loi du 5 mai 1888 est venue décider que toute discussion du conseil cantonal ayant pour effet de modifier les impôts communaux existants, d'en créer de nouveaux, d'engager de nouvelles dépenses à la charge de la commune d'une part, et, d'autre part, tout arrêté contenant des dispositions intéressant la commune dans son ensemble pouvaient être soumis au vote des électeurs communaux, si 5 % d'entre eux en faisaient la demande dans un délai déterminé.

De même, dans le canton de Genève, une loi du 12 janvier 1895 soumet au referendum municipal toutes délibérations introduisant ou modifiant des recettes ou des dépenses. Mais sont soustraites à la procédure du referendum toutes délibérations présentant un caractère d'extrême urgence, et celles qui établissent le budget communal pris dans son ensemble (1).

§ 2. — ANGLETERRE.

L'Angleterre pratique aussi depuis longtemps déjà le referendum communal, notamment au sujet des lois à option locale (local option laws), quand le Parlement

(1) Bayle, Le referendum, p. 106.

anglais vote une loi municipale, elle ne devient applicable que dans les villes qui l'ont adoptée ; les citoyens de chaque ville sont appelés à décider s'ils entendent se soumettre, ou non, à la loi municipale votée par le Parlement. C'est ainsi, par exemple, qu'une loi votée en 1877, et créant dans les villes des bibliothèques gratuites, fut adoptée par toutes les villes, sauf Glasgow dont les habitants refusèrent la dépense nouvelle (1).

Ajoutons, d'autre part, que le gouvernement direct se présente, en Angleterre, dans de très nombreuses communes, sous la forme de la vestry, ou assemblée de paroisse (2) (parochial meeting). Une loi de 1894 a réglé à nouveau l'organisation de ces assemblées et délimité leurs fonctions. Elles consistent, en particulier, à se prononcer sur l'exécution des lois relatives à l'éclairage, aux bibliothèques et aux sépultures, et à voter certains impôts locaux et des emprunts de faible importance (3). D'autre part, les agents financiers locaux « sont soumis à la surveillance et au contrôle de tous les contribuables ; et l'on s'est efforcé de faire que ce contrôle ne soit pas un vain mot, en obligeant les percepteurs et les comptables de deniers à donner à leur gestion la plus grande publicité possible par des inser-

(1) Sur le referendum communal en Angleterre, voyez *Annuaire de législation étrangère*, 1878, p. 7; *L'adm. locale de l'Angleterre*, par Arminjon, dans *Revue du Droit public*, avril 1896.

(2) Alexandre de Haye, *Etude sur la réforme de l'administration locale en Angleterre*, dans *Bull. Soc. lég. comparée*, 1895, p. 236.

(3) Conf, Bayle, *op. cit.*, 111,

tions dans les journaux de la circonscription et par tous autres modes efficaces. C'est à l'assemblée des contribuables, ou vestry, que les agents financiers de la paroisse doivent rendre des comptes annuels » (1).

Le referendum communal est également appliqué aux colonies anglaises : au Canada, en particulier, les règlements applicables aux communes ne sont pas mis en vigueur avant d'avoir été ratifiés par les contribuables.

§ 3. — ETATS-UNIS

« Aux Etats-Unis le referendum local s'est développé à un tel degré qu'actuellement il n'existe pas un seul des Etats de l'Union dans lequel des questions locales d'un certain ordre ne soient soumises au vote populaire » (2).

Il importe, tout d'abord, de signaler l'existence, dans certains Etats (Virginie, Carolines, par exemple) de la township, qui présente certaines analogies avec la vestry anglaise et la landsgemeinde germanique : cette assemblée, composée de tous les électeurs, vote en particulier les impôts nécessaires au fonctionnement

(1) L'administration locale en France et en Angleterre. P. Leroy-Baulien, p. 389. Voyez également un article du même auteur intitulé : Réforme municipale, *Revue des Deux-Mondes*, 15 mai 1871, p. 248.

(2) Oberholtzer : The referendum in America; appréciations de M. Saleilhes dans *Revue du Droit public*, octobre 1894, p. 342.

des services locaux (instruction, assistance publique, police, travaux publics, etc.).

Mais, outre la survivance du gouvernement direct sous la forme de la township, outre également l'existence des lois à option locale, comme en Angleterre, la plupart des Etats ont mis en pratique le referendum communal financier.

C'est ainsi que, dans l'Etat de Washington, aucune commune ne peut contracter de dettes, et ce, quel qu'en soit le motif, dépassant 0,50 % de la propriété imposable dans la commune, sans avoir l'assentiment des 3/5 des contribuables.

De même, dans l'Etat de Pensylvanie, les communes ne peuvent emprunter au-delà de 7 % de la valeur de la propriété imposable sans obtenir l'assentiment des électeurs.

Dans les communes de l'Etat de Californie, aucune mesure entraînant des dépenses qui, pour une année, dépasseraient les recettes de cette même année, ne peut être prise sans l'assentiment des contribuables.

Les exemples pourraient être multipliés (1).

Il résulte donc, de ce bref aperçu des législations étrangères où fonctionne le referendum communal, que l'institution est pratique, et que sa première et principale utilité est d'assurer le contrôle des contribuables sur les finances locales. On comprend que, dans ces conditions, beaucoup d'auteurs demandent de modifier la législation municipale française actuelle en y introduisant la procédure du referendum.

(1) Benner, *op. cit.*, p. 250 et sq.

CONCLUSION

Nous voici arrivé au terme de notre étude, et il nous faut conclure.

Le contrôle des contribuables sur les actes des conseils municipaux engageant les finances communales serait-il mieux assuré, serait-il rendu plus effectif avec l'adoption du referendum ? Nous n'hésitons pas à répondre par l'affirmative et, à la suite de la doctrine, nous proposons son adoption, du moins en tant que portant uniquement sur des questions financières.

Mais nous ajouterons que l'institution si souvent proposée ne ferait que compléter la réforme introduite par le Conseil d'Etat. Sans doute il est difficile, à l'heure actuelle, d'apprécier les résultats véritablement pratiques des modifications apportées récemment par la jurisprudence à la tutelle administrative. Il faudra attendre quelque temps encore, il faudra que de nouvelles décisions viennent donner aux contribuables l'assurance qu'ils ne seront pas déçus en formant un recours devant le Conseil d'Etat. Cette assurance, ils l'auront, sans nul doute, car la jurisprudence de 1901,

qui a été si lente et si longue à s'établir, n'est pas, à nos yeux, susceptible désormais de revirement.

C'est que, nous l'avons vu, le contrôle par les contribuables organisé par notre législation municipale est bien faible. Le contrôle qui existe sur les actes des conseils municipaux est celui de l'administration, du gouvernement « à qui l'on suppose la vigilance et les yeux d'Argus, et qui se fait le caissier, le comptable et l'assureur universel » (1); le trop ancien et trop rigide concept de la tutelle administrative imaginée par le premier Empire subsiste, ou plutôt a subsisté jusqu'en 1901. Pourquoi supposer que l'important arrêt du 29 mars 1901, qui a voulu modifier ce concept et approprier la tutelle à nos idées modernes, pourquoi supposer que la nouvelle jurisprudence ne continueraient pas à reconnaître aux contribuables les droits qu'elle leur a reconnus?

Or le droit le plus juste, le plus primordial qu'on puisse reconnaître à un individu, n'est-il pas de contrôler et de surveiller l'emploi des deniers qu'il verse pour contribuer aux charges et dépenses publiques? Est-il une collectivité où le contrôle direct des contribuables puisse se faire d'une façon plus efficace que dans la commune? Est-il, d'autre part, une collectivité plus importante, plus utile que la commune pour le progrès général des nations?

« C'est dans la commune que réside la force des

(1) P. Leroy-Beaulieu, *L'administration locale en France et en Angleterre*, ch. III, p. 373.

peuples libres », disait M. de Tocqueville, et récemment M. Pierre Baudin écrivait :

« La vie communale adhère d'une façon plus forte à la vie de l'individu. Elle l'enveloppe plus complètement. Commune et individu agissent et réagissent l'un sur l'autre avec bien plus de force qu'Etat et individu. La commune est liée à lui. Il semble que la commune soit la forme sociale par excellence. On a dit — mais ce n'est qu'une métaphore — que la commune est au corps social, ce que la cellule est au corps humain. Elle a surtout ce caractère d'être la collectivité la plus ancienne et d'être issue du groupement naturel des hommes. Leurs affinités de race et même de famille, la division spontanée du sol où se sont fixés leurs intérêts, ont élaboré la formation de cet organe primaire auquel les organes plus compliqués ont emprunté leur sève et leurs formes plus compliquées. Il semble que ceux-ci se sont agglomérés pour la protection efficace de cette cellule essentielle. Mais elle demeure toujours le noyau de la vie nationale. C'est elle qui, sous les formes politiques les plus variées, se retrouve dans tous les pays. C'est elle dont la fonction moins apparente, dont l'appareil plus simple et plus concis que les autres collectivités, provinces, départements, districts, etc., travaille, se développe et s'accroît selon la marche la plus constante » (1).

On ne peut nier que cette marche constante, ce progrès en avant ne soit la conséquence de la bonne

(1) P. BAUDIN. — *Le Journal*, du 17 avril 1904.

gestion des finances communales, et que la condition essentielle de cette bonne gestion ne soit d'abord et surtout d'organiser et d'assurer le contrôle des contribuables eux-mêmes.

Vu à Lyon, le 29 octobre 1904.

Le Président de la Thèse,

JEAN APPLETON.

Vu à Lyon, le 8 novembre 1904.

Le Doyen de la Faculté,

E. CAILLEMER.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :

Lyon, le 10 novembre 1904.

*Le Recteur de l'Académie, président du
Conseil de l'Université,*

GABRIEL COMPAYRÉ.

TABLE DES MATIÈRES

BIBLIOGRAPHIE.....	Pages 7
INTRODUCTION.....	11

PREMIÈRE PARTIE

Historique et législation actuelle.

CHAPITRE PREMIER. — Le contrôle des contribuables dans l'ancien droit; l'œuvre des assemblées de communautés d'habitants.....	23
CHAPITRE 2. — Le contrôle des contribuables dans la législation contemporaine.....	29
§ 1. — Droit des électeurs d'élaborer des projets et de formuler des vœux.....	30
§ 2. — Droit des électeurs d'envoyer des pétitions aux Conseils municipaux.....	32
§ 3. — Droit des électeurs de participer aux enquêtes de commodo et incommodo.....	33
§ 4. — De l'adjonction des plus imposés.....	33
§ 5. — Communication et publicité des procès-verbaux des Conseils municipaux.....	37
§ 6. — Publication des comptes et budgets.....	41
§ 7. — Publication des séances des Conseils municipaux.....	42
§ 8. — Droit pour les contribuables d'exercer des voies de recours, soit quand les Conseils municipaux ne les exercent pas, soit contre les délibérations mêmes des Conseils municipaux.....	43

DEUXIÈME PARTIE

*Des recours ouverts aux contribuables contre les délibérations
des Conseils municipaux engageant des dépenses.*

CHAPITRE PREMIER. — La jurisprudence avant 1901.....	49
<i>Section I.</i> — Le recours tiré de l'article 123 de la loi de 1884.....	50
<i>Section II.</i> — Le recours tiré de l'article 64 de la loi de 1884.....	51
<i>Section III.</i> — Le recours en décharge de contributions directes.....	56
CHAPITRE 2. — La jurisprudence depuis 1901.....	61
<i>Section I.</i> — L'arrêt du 29 mars 1901, les circon- stances de fait qui l'ont motivé, son dispositif....	62
<i>Section II.</i> — Examen juridique de l'arrêt de 1901...	66
<i>Section III.</i> — Portée pratique et avenir de la réforme jurisprudentielle.....	74

TROISIÈME PARTIE

Le Referendum communal financier.

CHAPITRE PREMIER. — Définition et utilité du referendum communal financier.....	85
CHAPITRE 2. — Les applications en France, les projets sou- mis aux Chambres.....	89
CHAPITRE 3. — Les applications à l'étranger.....	103
CONCLUSION.....	111





